

Bericht zuhanden des Bundesamts für Landwirtschaft

Evaluation, Weiterentwicklung und Alternativen des SAK-Systems



Robert Huber und Christian Flury, Flury&Giuliani GmbH
Beat Meier, bemepro

Zürich Juni 2014

IMPRESSUM

Autoren

Robert Huber, Beat Meier, Christian Flury

Begleitgruppe BLW

Christian Hofer, Simon Briner, Samuel Brunner, Samuel Reusser

Kontakt

Flury&Giuliani GmbH
Sonneggstrasse 30
CH-8006 Zürich
Telefon: +41 (0)44 252 11 33
Fax: +41 (0)44 252 11 36
info@flury-giuliani.ch
www.flury-giuliani.ch

Beat Meier Projekte bemepro
Gertrudstrasse 17
CH-8400 Winterthur
Telefon: +41 (0)52 203 38 00
Fax: +41 (0)52 203 38 01
beat.meier@bemepro.ch
www.bemepro.ch/

Bezugsquelle

Bundesamt für Landwirtschaft, Bern.

Zitierweise

Huber R., Meier B. und Flury, C. 2014. Evaluation, Weiterentwicklung und Alternativen des SAK-Systems. Bericht zuhanden des Bundesamts für Landwirtschaft. Flury&Giuliani, GmbH Zürich und bemepro Winterthur.

Fotonachweis

Bundesamt für Landwirtschaft

Zusammenfassung

Der vorliegende Bericht liefert die Grundlagen zur Beantwortung des Postulats 12.3906 von Nationalrat Leo Müller, welches die Frage aufwirft, ob das bestehende System der Standardarbeitskräfte noch zweckmässig und kohärent sei. Neben der Beurteilung und Überprüfung des bestehenden Konzepts analysiert der Bericht alternative Betriebsgrössenmasse und beurteilt ihre Wirkungsweise in Bezug auf die kritischen Aspekte des bestehenden SAK-Systems.

Grundlage der SAK

Eine Standardarbeitskraft (SAK) umfasst 2800 Arbeitskraftstunden pro Jahr. Die Arbeitszeit, welche für die Berechnungen der SAK-Faktoren beigezogen wird, basiert auf dem detaillierten Arbeitsvoranschlag der ART und beinhaltet sämtliche Arbeitskategorien (inklusive Betriebsmanagement und Sonderarbeiten). Die so berechneten Faktoren weisen eine hohe Verlässlichkeit auf. Durch die Standardisierung über die Betriebsleiter, Betriebsgrössen, Intensitäten und über die Zeit erfolgt jedoch eine starke Vereinfachung. Die SAK ist dadurch nicht geeignet, den effektiven Arbeitsaufwand auf betrieblicher Ebene abzubilden, sondern stellt ein standardisiertes Mass für die kernlandwirtschaftlichen Aktivitäten dar. Zur berücksichtigten Kernlandwirtschaft gehört auch explizit die Aufbereitung, Lagerung und der Verkauf selbstproduzierter landwirtschaftlicher Erzeugnisse auf dem Produktionsbetrieb in bereits bestehenden Anlagen, welche über den effektiven Arbeitsaufwand berücksichtigt werden können. Da sich die Arbeitszeit für die verschiedenen landwirtschaftlichen Aktivitäten über die Zeit ändert (Strukturwandel und technischer Fortschritt) erfordert die Standardisierung über die Zeit eine dynamische Anpassung der SAK-Faktoren.

Historische Entwicklung

Der Arbeitsaufwand als Grössenmass für die Bemessung der für die Gewerbedefinition wichtigen Betriebsgrösse kommt seit der Einführung des Bundesgesetztes zum bäuerlichen Bodenrecht (BGBB) 1991 zur Anwendung. Die Standardarbeitskräfte (SAK) fanden mit der AP 2002 ab 1999 generell Eingang in die Agrarpolitik. Seither wurde der Anwendungsbereich der SAK über die Jahre fortlaufend ausgedehnt und harmonisiert. Dabei rückte das SAK-System zunehmend auch in den Fokus der agrarpolitischen Diskussion. Die mit der AP 14-17 geplante Anpassung an den technischen Fortschritt löste deshalb eine Grundsatzdiskussion aus, welche Betriebe eigentlich auf der Basis des bestehenden SAK-Systems gefördert werden und insbesondere, welche Rolle die landwirtschaftsnahen Tätigkeiten darin spielen sollen.

Ziele des bestehenden SAK-Systems

Auf der einen Seite hat das SAK System eine abgrenzende Funktion, indem es ein administratives Eintrittskriterium darstellt. Im Bereich der Direktzahlungen können dadurch Hobby-Betriebe abgegrenzt und ein im Vergleich zu den ausgerichteten Zahlungen ungerechtfertigt hoher administrativer Aufwand verhindert werden. Für die Strukturverbesserungen dient die SAK Schwelle als Eintrittskriterium, damit (zu kleine) Betriebe ohne kernlandwirtschaftliche Substanz nicht geprüft werden müssen. Dies gilt analog für den Bereich der sozialen Begleitmassnahmen.

Auf der anderen Seite dienen die Schwellenwerte für Standardarbeitskräfte im Bereich des Bodenrechts, sofern eine Produktionsstätte existiert und der Unternehmer geeignet ist, als abschliessendes Kriterium für die Erfüllung der Definition eines Gewerbes und machen damit eine Aussage zur längerfristigen Existenz eines Betriebs. Die Absicht des Gesetzgebers ist, diejenigen Betriebe zu fördern, die längerfristig eine ausreichende Existenz bieten und einen wesentlichen Teil des Einkommens aus der Landwirtschaft erzielen. Die Annahme ist, dass eine längerfristige Existenz des Betriebs nur dann erwartet werden kann, wenn eine ausreichende kernlandwirtschaftliche Substanz vorhanden ist.

Mit der Anwendung der SAK-Schwelle in den verschiedenen Anwendungsbereichen werden immer auch Ziele verfolgt, die auf einem normativen Strukturbild beruhen. Bei den Strukturverbesserungen und sozialen Begleitmassnahmen ist der Zusammenhang zwischen dem strukturellen Leitbild und den Förderungskriterien klar: Kleine Strukturen sind mit höheren Kosten verbunden, was der Gesetzgeber nicht fördern möchte. In Bezug auf das BGGB geht der Gesetzgeber davon aus, dass es einen gewissen landwirtschaftlichen Strukturwandel braucht, damit Betriebe wachsen und ihre Produktivität steigern können.

Beurteilung des SAK-Systems

Das bestehende SAK-System ist charakterisiert durch seine Einfachheit, einheitliche Anwendung in der Vollzugspraxis und eine hohe Kontinuität über die letzten Jahre. Auch die kohärente Anwendung in den Bereichen bäuerliches Bodenrecht, Raumplanung und Strukturverbesserungsmassnahmen ist eine Stärke des bestehenden Systems. Die zentrale Herausforderung ist die Anwendung des Masses Standardarbeitskraft in den verschiedenen Politikbereichen, insbesondere weil die Interessenvertreter des landwirtschaftlichen Sektors in den einzelnen Politikbereichen unterschiedliche (agrarstrukturelle) Zielvorstellungen haben. Damit verknüpft ist ein hohes Mass an politischer Einflussnahme und folglich eine potenzielle Instabilität, welche in ihrer Konsequenz die Akzeptanz des Systems beeinträchtigen kann.

Mit Blick auf die Effektivität des Systems der Standardarbeitskraft lässt sich festhalten, dass die Zielerreichung in den Anwendungsbereichen hoch ist, in denen die Schwellenwerte als Eintrittskriterium bzw. administratives Abgrenzungsmass verwendet werden (Untergrenze der Direktzahlungen, Massnahmen im Bereich der Strukturverbesserungsmassnahmen und der sozialen Begleitmassnahmen). Der relativ hohe Grad der Standardisierung, der Aufbau auf bestehenden Daten und die Möglichkeit der dynamischen Anpassung lassen eine einheitliche und robuste Beurteilung der landwirtschaftlichen Kernsubstanz auch über die Zeit zu. Dadurch können grosse administrative Aufwände verhindert und nicht förderungswürdige Betriebe einfach abgegrenzt werden. Im Bereich der Raumplanung kann die Effektivität ebenfalls als relativ hoch eingestuft werden, weil die Beurteilung der landwirtschaftlichen Kernsubstanz das zentrale Anliegen aufnimmt.

Die Effektivität des SAK Systems muss in denjenigen Bereichen kritischer eingestuft werden, in denen die SAK als alleiniges Förderkriterium (oder Förderlimite) eingesetzt wird. Dies trifft in erster Linie auf die Gewerbedefinition im bäuerlichen Bodenrecht BGGB zu. Unter der Annahme, dass nicht die strukturpolitische Kohärenz mit den Struk-

turverbesserungsmassnahmen und damit nicht das Wachstum der Betriebe im Vordergrund steht, könnte im Bereich der Gewerbedefinition eine stärkere Berücksichtigung der landwirtschaftsnahen Aktivitäten (wie z.B. Dienstleistungen für andere Landwirtschaftsbetriebe, im Tourismus oder im sozialen Bereich) zu einer besseren Zielerreichung führen. Mit Blick auf das BGGB liesse sich so die tatsächliche wirtschaftliche Existenzfähigkeit allenfalls besser berücksichtigen. Da eine solche Beurteilung nicht jährlich stattfindet, kann auch ein höherer administrativer Aufwand oder die Erhebung betriebspezifischer Daten in Betracht gezogen werden. Durch die Berücksichtigung zusätzlicher Aktivitäten entsteht aber ein Zielkonflikt zwischen bestehenden agrarstrukturellen Zielen und der Förderung von Betrieben mit weniger kernlandwirtschaftlichen Aktivitäten. Zudem würde die Kohärenz zu anderen Politikbereichen, insbesondere der Raumplanung bei einer starken Berücksichtigung der landwirtschaftsnahen Tätigkeiten in Frage gestellt und die Rechtssicherheit, je nach Ausgestaltung der Berücksichtigung, reduziert.

Alternativen zum SAK-System

In Bezug auf die Alternativen zum bestehenden SAK-System muss unterschieden werden zwischen a) einem alternativen Betriebsgrössenmass, b) einer alternativen Umsetzungsvariante (d.h. einstufig oder zweistufig).

Mit Blick auf alternative Betriebsgrössenmasse werden in diesem Bericht zehn verschiedene Möglichkeiten geprüft (erweiterte Standardarbeitskraft, detaillierter Arbeitsvoranschlag, regressionsbasiertes Betriebsgrössenmass, Direktzahlungshöhe, Standardrohleistung, Buchhaltungsdaten und Ertragswertschätzung). Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass sich eine signifikant bessere Abbildung der Arbeitswirtschaft oder der wirtschaftlichen Potenziale nur mit Hilfe von betriebspezifischen Grössenmassen erreichen lässt, d.h. mit einem detaillierten Arbeitsvoranschlag, Buchhaltungsdaten oder der Ertragswertschätzung. Diese können nicht mehr auf bestehenden Daten aufbauen. Gleichzeitig führt eine Erhöhung des Detaillierungsgrads, mit Ausnahme der Ertragswertschätzung, zu einer Senkung der Standardisierung. Die Objektivität der entsprechenden Betriebsgrössenmasse nimmt daher ab. Die Herausforderung der Anpassung über die Zeit stellt sich bei allen Alternativen, weil eine dynamische Anpassung der Faktoren im Zeitverlauf immer möglich ist. Betriebsgrössenmasse mit Bezug zur Arbeit sind robuster gegenüber Einflüssen der Markt- oder Direktzahlungspolitik als Alternativen mit einem ökonomischen Bezug wie beispielsweise die Standardrohleistung. Auch bei einem Betriebsgrössenmass mit physischen Faktoren wie Flächen- und Tierbeständen, das auf die Rohleistung bezogen ist, kann der Einfluss unterschiedliche politischer Rahmenbedingungen eine Rolle spielen. Darüber hinaus ist die Kommunikation eines abstrakten (regressionsbasierten) Betriebsgrössenmasses eine grosse Herausforderung.

Neben einer Änderung des Betriebsgrössenmasses kann eine Alternative zum bestehenden SAK-System auch darin bestehen, dass die Umsetzung variiert wird. Auf der Grundlage der Beurteilung des bestehenden SAK-Systems könnte die Zielerreichung im Bereich des BGGB erhöht werden, wenn analog zur Vergabe von Investitionskrediten im Rahmen der Strukturverbesserungsmassnahmen ein zweistufiges Verfahren angewendet würde. In einem ersten Schritt würden nicht förderungswürdige Betriebe ausgeschlossen, um den administrativen Aufwand begrenzen zu können. In einem zweiten Schritt würde anschliessend entweder für alle Betriebe oder gewisse Betriebe unterhalb einer

oberen Schwelle die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Betriebs vertieft überprüft oder zusätzlich auch landwirtschaftsnahe Tätigkeiten im Betriebsgrössenmass berücksichtigt. Es muss jedoch festgehalten werden, dass auch mit einem zweistufigen System die agrarpolitische Diskussion über den minimalen Anteil an kernlandwirtschaftlichen Aktivitäten, welcher ein landwirtschaftliches Gewerbe aufweisen soll, geführt werden muss.

Beurteilung alternativer Systeme

Die verschiedenen Alternativen zum SAK-System zeigen, dass eine Vielzahl von Kombinationsmöglichkeiten besteht. Ein alternatives System kann dabei stärker auf die Zielerreichung in den einzelnen Anwendungsbereichen oder auf die Kohärenz in Bezug auf die Anwendungsbereiche fokussieren. Daraus ergeben sich zwei zentrale Aspekte.

Einerseits besteht ein klarer Unterschied zwischen der Verwendung eines Betriebsgrössenmasses in der Direktzahlungsverordnung (DZV) und den anderen Anwendungsbereichen. Die Administration der DZV ist auf rechnergestützte, jährlich durchgeführte Berechnung der Betriebsgrösse angewiesen. Dazu kommen nur Betriebsgrössenmasse in Frage, die auf bestehenden, schnell verfügbaren Daten beruhen. Im Gegensatz dazu spielt die Verfügbarkeit von bestehenden Daten für die Strukturverbesserungsmassnahmen und die Gewerbedefinition eine relevante, aber im Vergleich mit der zentralen Beurteilung der langfristigen wirtschaftlichen Existenz untergeordnete Rolle. Systeme, welche einheitlich über die verschiedenen Anwendungsbereiche angewendet werden, eröffnen Zielkonflikte zwischen der Standardisierung und der Abbildung wirtschaftlicher Potenziale. Mit der Standardisierung werden betriebspezifische Fakten und insbesondere der Betriebsleitereinfluss ausgeschlossen, obwohl diese für das wirtschaftliche Potenzial entscheidend sein können. Keines der analysierten Betriebsgrössenmasse kann diesen Zielkonflikt lösen. Eine einheitliche Anwendung des Systems in Kombination mit einer hohen Zielerreichung würde deshalb in jedem Fall bedingen, dass für die Zwecke der SVV und des BGGB ein zweistufiges System zur Anwendung kommt.

Andererseits zeigt die Evaluation der Vor- und Nachteile, dass keines der ausgewählten Systeme in jedem Anwendungsbereich eine Verbesserung bringen würde. Damit erhalten die hohe Kontinuität und die Kohärenz des bestehenden Systems zusätzliches Gewicht. Die Anpassung eines zurzeit funktionierenden Systems ist mit Anpassungsbedarf entlang der gesamten Regulierungskette (vom Landwirt über die Kantone bis zu den Kreditkassen und dem Bundesamt für Landwirtschaft) und damit mit hohen Unsicherheiten in der Umsetzung, insbesondere im Bereich der Rechtsprechung, verbunden. Die damit verbundenen Opportunitätskosten müssen als hoch eingeschätzt werden.

Diskussion

Aus Sicht der Autoren sind in der Diskussion über eine Weiterentwicklung oder allfällige Ablösung des SAK-Systems vier übergreifende Aspekte zentral:

- Eine Standardisierung, welche durch die Objektivierung eine Gleichbehandlung der Betriebe und Rechtssicherheit bietet, erfordert eine zeitliche Anpassung an die strukturelle Entwicklung; unabhängig vom präferierten System.

- Die Berücksichtigung von landwirtschaftsnahen Tätigkeiten muss auch mit Blick auf die Datengrundlage beurteilt werden. Diese ist im Vergleich zu kernlandwirtschaftlichen Aktivitäten weniger ausführlich.
- Der Anteil der Kernlandwirtschaft für förderungswürdige Betriebe ist der Kristallisationspunkt für die Diskussion eines Agrarstrukturleitbildes. Diese Diskussion wird Bestandteil der Agrarreformetappen bleiben und kann nicht durch eine Änderung des SAK-Systems umgangen werden.
- Die Rechtssicherheit, basierend auf einer objektiven Bestimmung der Betriebsgrösse, bleibt ein zentraler Aspekt einer Weiterentwicklung oder allenfalls einer Ablösung des Systems. Mehr Rechtsfälle sind weder für die Landwirtschaft noch für die Verwaltung von Interesse.

Kernaspekte einer Weiterentwicklung

Aus Sicht der Auftragsnehmer stehen gestützt auf der Evaluation des SAK-Systems und deren Alternative folgende Aspekte in einer Weiterentwicklung (oder Ablösung) des SAK-Systems im Vordergrund:

- Es sollte keine Aufweichung der Objektivität in der DZV stattfinden. Das heisst, dass der Standardisierung nach wie vor ein hoher Wert zukommt. Es ist zu prüfen, ob die Höhe der potenziellen DZ als Eintrittskriterium für Direktzahlungen umgesetzt werden kann und welche Konsequenzen dies für die landwirtschaftlichen Ausgaben hätte. Die Obergrenze für Direktzahlungen pro SAK sollte angepasst werden. Entweder durch eine Berücksichtigung sämtlicher vorhandener SAK-Faktoren oder alternativ durch eine Begrenzung sehr hoher, durch Extensivierung erreichter Direktzahlungen pro Betrieb.
- In Bezug auf die Strukturverbesserungen sind keine grundsätzlichen Anpassungen notwendig. Allenfalls ist zu prüfen, inwieweit die Beurteilung der Tragbarkeit bei den betriebsspezifischen Gesuchen verbessert werden könnte.
- Mit Blick auf das BGBB ist ein zweistufiges System vertieft zu prüfen. Dieses könnte die Kohärenz des Systems stützen und gleichzeitig die Berücksichtigung von wirtschaftlichen Kriterien in der Gewerbestellung verankern.
- Die Kohärenz der Rechtsbereiche, insbesondere mit Blick auf die Raumplanung, sollte bewahrt werden. Eine Trennung von Eintrittskriterien im BGBB und RPG wäre für die Landwirtschaft mit Nachteilen verbunden.
- Es ist notwendig, der Kommunikation des SAK-Systems grössere Beachtung zu schenken. Die Bedeutung der Objektivität muss hervorgehoben werden und allenfalls die Definition in der LBV angepasst werden. Die SAK ist eine Einheit zur standardisierten Bemessung der Betriebsgrösse und keine Einheit für die Erfassung des gesamtbetrieblichen Arbeitszeitbedarfs.
- Um der zeitlichen Dynamik gerecht zu werden, braucht es eine Anpassung der Faktoren zur Bestimmung der Betriebsgrösse an den Strukturwandel. Eine Definition des zeitlichen Anpassungsmechanismus auf Stufe Gesetz oder Verordnung ist vorteilhaft.
- Anstelle einer stetigen Ausdehnung der Ausnahmen sollte das System zur Bestimmung der Betriebsgrösse wieder vereinfacht werden. Dies kann beispielsweise durch

ein zweistufiges System in Bezug auf das BGGB im bestehenden System oder mit einem alternativen Betriebsgrössenmass geschehen.

- Der Ertragswert, welcher durch die Kombination von hohem Detaillierungsgrad und gleichzeitiger Standardisierung ein gutes Betriebsgrössenmass für die Anwendung im Rahmen der Gewerbedefinition und der Strukturverbesserungen darstellen würde, sollte im Rahmen der Revision der Ertragswertschätzung als mögliches Grössenmass im Auge behalten werden.

Für die weitere Bearbeitung der Thematik braucht es vorerst einen grundsätzlichen Entscheid über die allenfalls weiter zu prüfenden Betriebsgrössenmasse respektive die Umsetzungsvarianten. Für allenfalls vertieft zu prüfende Betriebsgrössenmasse ist die Betroffenheit der Betriebe im Detail zu analysieren und zu klären, ob bei einer zweistufigen Prüfung allenfalls Ineffizienzen entstehen.

Inhalt

1	Einleitung	1
1.1	Hintergrund	1
1.2	Ziel der Studie und Forschungsfragen.....	1
1.3	Aufbau des Berichts	3
2	Entwicklung des SAK-Systems	4
2.1	Arbeitszeitaufwand als Massgrösse im BGGB	4
2.2	Die Einführung der Standardarbeitskraft in der AP 2002	4
2.3	Harmonisierung durch die AP 2007	7
2.4	Systemanpassungen in der AP 2011.....	8
2.5	AP 2014-2017: Weiterentwicklung oder Alternative?	10
2.6	Fazit zeitliche Entwicklung	14
3	Gesetzliche Grundlage des SAK-Systems	15
3.1	Die Standardarbeitskraft im Landwirtschaftsgesetz	15
3.2	Die Standardarbeitskraft im Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht.....	20
3.3	Ziele der Standardarbeitskraft in den Anwendungsbereichen	24
3.4	Exkurs: förderungswürdige Landwirtschaft	27
3.5	Fazit gesetzliche Grundlagen	28
4	Grundlagen der Standardarbeitskraft	30
4.1	Einheiten zur Messung der bäuerlichen Arbeit.....	30
4.2	Anpassung an den technischen Fortschritt.....	33
4.3	Fazit Grundlagen der SAK	35
5	Beurteilung des SAK-Systems	36
5.1	Stärken und Schwächen	36
5.2	Chancen und Gefahren	39
5.3	Handlungsbedarf aus Expertensicht.....	41
5.4	Beurteilungskriterien für das SAK-System	42
5.5	Beurteilung der Akzeptanz	46
5.6	Beurteilung der Effektivität	49
5.7	Fazit zur Beurteilung des bestehenden SAK-Systems.....	59
6	Alternativen zur Standardarbeitskraft	61
6.1	Alternative Betriebsgrössenmasse.....	62
6.2	Quantitativer Vergleich der Betriebsgrössenmasse SAK, BGM_F4 und SRL	74
6.3	Alternative Umsetzungsvarianten: zweistufiges System	78
6.4	Alternative Systeme	82
6.5	Fazit möglicher Alternativen	86
7	Beurteilung alternativer Systeme	87
7.1	Beurteilung der Effektivität verschiedener Betriebsgrössenmasse	87
7.2	Beurteilung der Akzeptanz unterschiedlicher Systeme	96
7.3	Zusammenfassende Beurteilung alternativer Systeme	100
7.4	Fazit Beurteilung unterschiedlicher Systeme.....	106
8	Diskussion und Schlussfolgerungen	107
8.1	Herausforderungen einer Weiterentwicklung.....	107
8.2	Kernaspekte einer Weiterentwicklung	111
8.3	Weitere Schritte	113
9	Literatur und Experten	114

Abbildungen

Abbildung 1:	Entwicklung des Grenzwerts für landwirtschaftliche Gewerbe im Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht 1991-2013.....	9
Abbildung 2:	Konzept für SAK-Grenzen in der AP 2011	10
Abbildung 3:	Einführung und Anpassungen der SAK-Kriterien für die wichtigsten Anwendungsbereiche bis 2013	11
Abbildung 4:	Gesetzliche Grundlage des SAK-Systems im LwG und BGGB	16
Abbildung 5:	Die Stellung des landwirtschaftlichen Gewerbes in der Rechtsordnung	23
Abbildung 6:	Standardarbeitskraft und Jahresarbeitszeit für unterschiedliche Betriebsgrössenkategorien.....	32
Abbildung 7:	Entwicklung der Jahresarbeitszeit, der SAK und der mittleren landwirtschaftlichen Nutzfläche pro Betrieb zwischen 2003 und 2011.....	34
Abbildung 8:	Beurteilung der Akzeptanz des Betriebsgrössenmasses SAK.....	48
Abbildung 9:	Einschätzung der Effektivität des bestehenden SAK-Systems.	50
Abbildung 10:	Beurteilung der Effektivität des SAK-Systems in Bezug auf die Untergrenze für den Erhalt von Direktzahlungen (0.25 SAK)	52
Abbildung 11:	Beurteilung der Effektivität des SAK-Systems in Bezug auf die Obergrenze DZ pro SAK (70'000 Fr.)	53
Abbildung 12:	Beurteilung der Effektivität des SAK-Systems als Eintrittskriterium für Strukturverbesserungsmassnahmen	55
Abbildung 13:	Beurteilung der Effektivität des SAK-Systems für die Gewerbegrenze im Rahmen des BGGB.....	57
Abbildung 14:	Beurteilung der Effektivität des SAK-Systems für die Raumplanung	58
Abbildung 15:	Alternative Betriebsgrössenmasse nach Bezugskriterium (Arbeit, Physische Faktoren, Ökonomie) und Spezifität	61
Abbildung 16:	Ausschluss von Betrieben mit unterschiedlichen Betriebsgrössenmassen analog <1.0 SAK	76
Abbildung 17:	Effekt von zweistufigen Systemen auf Betriebe mit wenig Kern- landwirtschaft und tiefem bzw. hohem Anteil an landwirtschaftsnahen Tätigkeiten.....	81

Tabellen

Tabelle 1:	Entwicklung der Faktoren zur Berechnung der Standardarbeitskraft zwischen 1998 (AP 2002) und 2012 (AP 14 - 17)	6
Tabelle 2:	Die Ziele in der Anwendung der Standardarbeitskraft	25
Tabelle 3:	Haupt- und Nebenerwerbsbetriebe unter bzw. oberhalb 1 SAK im Jahr 2012	37
Tabelle 4:	Expertenurteil der Stärken und Schwächen des bestehenden SAK-Systems	38
Tabelle 5:	Expertenurteil der Chancen und Gefahren des bestehenden SAK-Systems	39
Tabelle 6:	Übersicht Beurteilungskriterien für Betriebsgrössenmasse	43
Tabelle 7:	Skala für die Bewertung der Kriterien im Bereich der Akzeptanz eines Betriebsgrössenmasses	47
Tabelle 8:	Skala für die Bewertung der Kriterien im Bereich der Effektivität eines Betriebsgrössenmasses	49
Tabelle 9:	Standard-Rohleistungen (inklusive Direktzahlungen) in 5-Jahres-Mittelwerten	70
Tabelle 10:	Korrelationen alternativer Grössenmasse mit betriebswirtschaftlichen Kennzahlen	75
Tabelle 11:	Erfassungsgrad der landwirtschaftlichen Produktion mit unterschiedlichen Betriebsgrössenmassen	77
Tabelle 12:	Betriebsgrössenmasse für das BGGB in einem zweistufigen System	79
Tabelle 13:	Alternativen zum SAK-System	85
Tabelle 14:	Beurteilung der Kriterien zur Zielerreichung alternativer Betriebsgrössenmasse im Vergleich zu den heutigen SAK-Faktoren	88
Tabelle 15:	Beurteilung der Zielerreichung alternativer Betriebsgrössenmasse in der DZV (Untergrenze)	90
Tabelle 16:	Beurteilung der Zielerreichung alternativer Betriebsgrössenmasse für Strukturverbesserungsmassnahmen	92
Tabelle 17:	Beurteilung der Zielerreichung alternativer Betriebsgrössenmasse in der Gewerbedefinition	95
Tabelle 18:	Beurteilung der Kriterien zur Akzeptanz alternativer Systeme im Vergleich zum heutigen SAK-System	99
Tabelle 19:	Alternativen zum SAK-Systeme: ungewichtete Übersicht von Vor- und Nachteilen	104

Abkürzungsverzeichnis

Agis	Agrarinformationssystem des Bundesamts für Landwirtschaft
AHV	Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung
Agroscope	Forschungsanstalten des schweizerischen Bundesamts für Landwirtschaft
AP	Agrarpolitik
AP14-17	Agrarreformetappe des Bundes für die Jahre 2014-2017
Akh	Arbeitskraftstunden
ART	Agroscope Reckenholz-Tänikon
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BFS	Bundesamt für Statistik
BGBB	Bundesgesetz über das bürgerliche Bodenrecht
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
DZ	Direktzahlung
DZV	Direktzahlungsverordnung
Eurostat	Statistisches Amt der Europäischen Union
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
GAV	Gesamtarbeitsvertrag
GVE	Grossvieheinheit, Einheit für die Umrechnung des Tierbestands mit Hilfe standardisierter Faktoren
ha	Hektare
IBLV	Verordnung über Investitionshilfen und soziale Begleitmassnahmen in der Landwirtschaft
INLB	Europäisches Informations-Netz Landwirtschaftlicher Buchführungen
JA	Jahresarbeitszeit
LBV	Landwirtschaftliche Begriffsverordnung
LE	Landwirtschaftliches Einkommen
LN	Landwirtschaftliche Nutzfläche
LPG	Landwirtschaftliches Pachtgesetz
LWG	Landwirtschaftsgesetz

NR	Nationalrat
Paralandwirtschaft	Landwirtschaftsnahe Tätigkeiten
RPG	Raumplanungsgesetz
RPV	Raumplanungsverordnung
SAKE	Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung
SAK	Standartarbeitskraft
SAT	Standartarbeitstag
SBMV	Verordnung über die sozialen Begleitmassnahmen in der Landwirtschaft
SBV	Schweizer Bauernverband
SO-System	Standard-Output-System
SRL	Standart-Rohleistung
SVV	Strukturverbesserungsverordnung
VBB	Verordnung über das bäuerliche Bodenrecht
ZA	Zentrale Auswertung (Buchhaltungsdaten)
ZGB	Zivilgesetzbuch

1 Einleitung

1.1 Hintergrund

Die Standardarbeitskraft (SAK) ist eine Einheit zur standardisierten Bemessung der Betriebsgrösse. Die zur Berechnung verwendeten Faktoren basieren auf arbeitswirtschaftlichen Grundlagen. Die SAK wird in verschiedenen Politikbereichen als Steuerungsinstrument genutzt, insbesondere bei der Definition eines landwirtschaftlichen Gewerbes, beim Bezug von Direktzahlungen sowie bei der Gewährung von Strukturverbesserungsmassnahmen und von sozialen Begleitmassnahmen. Durch die Anwendung von Grenzwerten für das landwirtschaftliche Gewerbe wirkt sich die SAK auch auf weitere Politikbereiche wie beispielsweise die lebzeitige oder erbrechtliche Übernahme von landwirtschaftlichen Grundstücken oder Gewerben, Wohnbauten in der Landwirtschaftszone oder die Definition von Nebenbetrieben gemäss dem Raumplanungsgesetz aus.

Durch die Anwendung von SAK-Faktoren zur Bemessung von Betriebsgrössen ergaben sich in der laufenden Agrarreformetappe drei kritische Aspekte: 1. SAK-Faktoren müssen in einem zeitlichen Kontext gesehen werden, da der technische Fortschritt zu einer Reduktion des Arbeitsaufwandes innerhalb der landwirtschaftlichen Betriebszweige führt. Unter der Berücksichtigung des Agrarstrukturwandels und der mit der steigenden Betriebsgrösse verbundenen Skaleneffekte müssten SAK-Faktoren mit zunehmender Arbeitsproduktivität nach unten korrigiert werden. 2. Die gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft, welche mit der laufenden Agrarreform weiter an Bedeutung gewinnen, werden in der bestehenden Berechnung der SAK nur eingeschränkt berücksichtigt. 3. Die Diversifizierung landwirtschaftlicher Betriebe (para-landwirtschaftliche Aktivitäten) ist im bestehenden System ebenfalls nicht überall enthalten und gleichzeitig nur schwer durch standardisierte Faktoren abzubilden.

Die fortschreitende Diversifizierung der Betriebe und die zunehmende Bedeutung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen bilden die Kernpunkte des Postulats 12.3906 von Nationalrat Leo Müller, welches auf Antrag vom Bundesrat überwiesen wurde. Zur Beantwortung der im Postulat gestellten Fragen soll ein Bericht erarbeitet werden, welcher das bestehende SAK-System evaluiert und Optionen einer Weiterentwicklung prüft. Dabei sollen insbesondere die vorgesehenen Änderungen in der AP 14 - 17, die Anpassung der SAK-Faktoren und deren Effekte auf die verschiedenen Politikbereiche berücksichtigt werden. Neben der Beurteilung und Überprüfung des bestehenden Konzepts soll der Bericht alternative Betriebsgrössenmasse analysieren und deren Wirkungsweise in Bezug auf die kritischen Aspekte des bestehenden SAK-Systems beurteilen.

Der Bericht schafft Grundlagen zur Beantwortung des Postulats Müller.

1.2 Ziel der Studie und Forschungsfragen

Der vorliegende Bericht bildet die Grundlage für die Beantwortung des Postulats und soll damit als Entscheidungsgrundlage für die Weiterentwicklung des SAK-Systems dienen. Der Inhalt des Berichts fokussiert auf die Evaluation des bestehenden Systems und der Auswirkungen möglicher Alternativen.

Der Bericht besteht aus zwei Teilen: Im ersten Teil wird das bestehende SAK-System beurteilt.

Evaluation des aktuellen SAK-Systems

Die Evaluation des bestehenden SAK-Systems baut auf einer Beschreibung seiner Entstehungsgeschichte und einer Analyse der Wirkungen in den verschiedenen (agrar-)politischen Anwendungsbereichen auf. Die damit verbundenen Forschungsfragen lauten:

- Wie hat sich das System der SAK seit der Einführung entwickelt? Welche Überlegungen waren bei der Ausgestaltung des Systems entscheidungsrelevant? [siehe [Fazit Kapitel 2](#)].
- Welche Ziele werden mit dem agrarpolitischen Instrument der SAK im Bereich der Landwirtschaft und der Raumplanung verfolgt? [siehe [Fazit Kapitel 3](#)].

Darüber hinaus sollen die Vor- und Nachteile des bestehenden Systems mit Blick auf deren Geltungsbereich, Wirkungsmechanismen und der dynamischen Entwicklung der landwirtschaftlichen Produktivität und Produktionssysteme erarbeitet und bewertet werden. Die zu klärenden Forschungsfragen lauten:

- Werden die (ermittelten) Ziele mit dem heutigen System erreicht und entsprechen die Ziele, welche in den einzelnen Bereichen erreicht werden sollen, den übergeordneten Zielen des SAK-Systems? [siehe [Fazit Kapitel 5](#)]
- Wie und in welchem Umfang können gemeinwirtschaftliche und landwirtschaftsnahen Leistungen bei den SAK oder in einem neuen System mitberücksichtigt werden? [siehe arbeitswirtschaftliche Betriebsgrößenmasse in [Kapitel 6](#)]

Mögliche Alternativen zum heutigen SAK-System und deren Auswirkungen

Grundlage für die Beurteilung alternativer Systeme bildet die Definition anderer theoretischer und angewandter Bemessungssysteme. Diese alternativen Systeme sollen mit Blick auf die Erreichung der definierten Ziele im Rahmen ihrer Anwendung diskutiert und beurteilt werden. Die zentralen Forschungsfragen lauten:

- Welche Alternativen zur Bestimmung der Betriebsgrösse mittels SAK-Faktoren und der darauf basierenden Festlegung von Eintrittsgrenzen gibt es? [siehe [Fazit Kapitel 6](#)]
- Welche agrarpolitischen Systeme für Betriebsgrößen werden in der EU angewendet und welche Ziele werden damit verfolgt? [siehe [Einleitung Kapitel 6](#)].

Die gewonnenen Erkenntnisse sollen für einen Vergleich mit dem bestehenden System genutzt und in ein kohärentes Gesamtkonzept für eine Weiterentwicklung bzw. Anpassung des SAK-Systems mit einem spezifischen Fokus auf Rechtsaspekte (Raumplanung, Bodenrecht) und gemeinwirtschaftliche Leistungen überführt werden. Dadurch sollen folgende Forschungsfragen beantwortet werden:

- Wie schneiden die Alternativen in Bezug auf 1) Erreichung der definierten Ziele, 2) Akzeptanz und 3) Vollzugstauglichkeit im Vergleich zur bestehenden Verwendung der SAK-Faktoren ab? [siehe [Fazit Kapitel 7](#)]
- Wie könnte das heutige System basierend auf der vorangehenden Beurteilung weiterentwickelt werden? [siehe [Kapitel 8.2](#)]
- Welche Auswirkungen hätte ein alternatives System auf Gesetzes- und Verordnungsebene? [siehe [Kapitel 8.3](#)]

Der zweite Teil stellt mögliche Alternativen vor und diskutiert deren Auswirkungen.

Die Ziele des SAK-Systems bzw. eines alternativen Systems, welche als Grundlage für die Beurteilung der Wirkung und Zielerreichung dienen, werden durch die Resultate aus einem vorangehenden Workshop ("Ziele des SAK-Systems") bereitgestellt.

1.3 Aufbau des Berichts

Der Bericht besteht aus zwei Hauptteilen, der Evaluation des bestehenden SAK-Systems (Kapitel 2-5) und der Beurteilung und Bewertung alternativer Systeme bzw. einer Weiterentwicklung des bestehenden Systems (Kapitel 6-8). Die Evaluation des bestehenden Systems ist in die Beschreibung der historischen Entwicklung (Kapitel 2), der gesetzlichen Grundlagen (Kapitel 3), der Grundlagen der Standardarbeitskraft (Kapitel 4) und eine Wirkungsanalyse nach Anwendungsbereichen (Kapitel 5) unterteilt. Im zweiten Teil werden die Alternativen zur Bemessung der Standardarbeitskraft beschrieben und unterschiedliche Umsetzungsvarianten diskutiert (Kapitel 6). In Kapitel 7 werden die verschiedenen alternativen Betriebsgrößenmasse und -systeme nach den gleichen Kriterien wie das bestehende SAK-System beurteilt. Im letzten Kapitel werden die Herausforderungen bei der Weiterentwicklung des Systems beschrieben und die Schlussfolgerungen präsentiert (Kapitel 8).

2 Entwicklung des SAK-Systems

2.1 Arbeitszeitaufwand als Massgrösse im BGG

Arbeitszeitaufwand ersetzt landwirtschaftliches Einkommen als Betriebsgrösse.

Der Arbeitszeitaufwand als Massgrösse für agrarpolitische Massnahmen wurde im Jahr 1991 mit dem Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (BGG, i.K. 1.1.1994) eingeführt. Zuvor wurde im bäuerlichen Pachtrecht des alten Zivilgesetzbuchs die Betriebsgrösse über das Einkommen definiert (Hofer 2008, S. 4). Das bäuerliche Pachtrecht kam zur Anwendung, wenn das landwirtschaftliche Einkommen eine "gute Existenz" bot. Der Rechtsbegriff "gute Existenz" galt gemäss den Unterlagen zur Vernehmlassung zum BGG als umstritten (BBl 88.066, S. 996). Eine "gute Existenz" konnte gemäss der bestehenden Lehrmeinung auch aus einer Kombination von landwirtschaftlichen Einkommen und Nebenerwerb erzielt werden. Der Gesetzgeber sah sich nicht zuständig bzw. aufgrund der heterogenen Betriebsformen auch nicht in der Lage, zu definieren, was eine wirtschaftliche Lebensgrundlage ist. Es drängte sich daher ein neues Mass für die Bestimmung von förderungswürdigen Betrieben auf. Gleichzeitig zielte das neue BGG darauf ab, den landwirtschaftlichen Strukturwandel nicht zu verhindern. Damit überhaupt landwirtschaftliche Flächen für das Wachstum von Betrieben zur Verfügung stehen konnten, legte der Gesetzgeber eine Mindestgrösse für Betriebe fest, die als Gewerbe gelten durften. Diese Mindestgrenze bezog sich auf die Unterscheidung von Haupterwerbs- und Nebenerwerbsbetrieben. Die Definition eines Haupterwerbsbetriebs und damit eines landwirtschaftlichen Gewerbes umfasste zwei Bedingungen: Einerseits musste für die Bewirtschaftung mehr als Hälfte des durchschnittlichen Arbeitseinsatzes eines Familienarbeitspotentials eingesetzt werden. Andererseits musste mehr als die Hälfte des Erwerbseinkommens der Familie aus der Landwirtschaft erzielt werden (BBl 88.066, S. 982). Dabei entsprach die "halbe Arbeitskraft einer bäuerlichen Familie" umgerechnet 2100 Arbeitskraftstunden (AKh). Dieser Wert wurde auf der Basis des FAT-Hauptberichts 1989/90 festgelegt und entsprach der Hälfte der in den Buchhaltungsdaten ausgewiesenen durchschnittlichen familieneigenen Arbeitstagen (Luder 2003). Um den regionalen Unterschieden gerecht zu werden, konnten die Kantone jedoch vom Grundsatz der halben Arbeitskraft gemäss Artikel 7 BGG abweichen (Artikel 5 BGG) und auch kleinere Betriebe den Bestimmungen über die landwirtschaftlichen Gewerbe unterstellen.

2.2 Die Einführung der Standardarbeitskraft in der AP 2002

Standardisierter Arbeitszeitbedarf statt Jahresarbeitszeiten.

Der Begriff der Standardarbeitskraft (SAK) wurde mit der Revision des Landwirtschaftsgesetzes (LwG) von 1998 eingeführt. Für den Erhalt von Direktzahlungen sollten eine minimale Betriebsgrösse vorliegen und die Zahlungen pro standardisierte Arbeitskraft nach oben begrenzt sein. In der Landwirtschaftlichen Begriffsverordnung (LBV) wurden dazu in Artikel 3 die Faktoren zur Berechnung einer SAK festgelegt. Diese kamen in der Direktzahlungsverordnung (DZV) zur Anwendung, indem direktzahlungsberechtigte Betriebe mindestens einen Arbeitszeitbedarf von 0.3 SAK aufweisen mussten. Zusätzlich

wurde eine Obergrenze und eine Vermögensgrenze der Direktzahlungen pro SAK festgelegt (DZV 1999).

In der Vernehmlassung zur Direktzahlungsverordnung wurden in erster Linie soziale Aspekte für die Einführung von Begrenzungen der Direktzahlungen pro SAK bzw. von Vermögensgrenzen für den Bezug von Direktzahlungen angeführt. Ein zu schneller Strukturwandel verbunden mit grossem ökonomischem Druck sollte vermieden werden und es galt, ein Gleichgewicht zwischen dem Ziel der Leistungsabgeltung und jenem des sozialen Ausgleichs zu erreichen (EVD, Vernehmlassung DZV 1998). Die untere Grenze für den Bezug von Direktzahlungen dagegen diente weniger einem strukturpolitischen als einem administrativen Zweck. Ziel war die Abgrenzung von Hobby-Betrieben, die auf Grund ihrer Grösse für den Bewirtschafter nicht von existenzieller Bedeutung sein können (BBI 06.038, S. 6476).

Die Berechnung der SAK basierte auf dem Globalarbeitsvoranschlag der FAT (heute Agroscope). Der Arbeitsvoranschlag beruhte auf einzelnen Arbeitselementen und Einflussgrössen, welche über logische Verknüpfungen zu Arbeits- und Produktionsverfahren bis zum Gesamtbetrieb zusammengesetzt werden. Im Gegensatz zur Bestimmung der Arbeitskraft einer bäuerlichen Familie beruhte die Berechnung der SAK also nicht mehr auf durchschnittlichen Ergebnissen von Buchhaltungsdaten, sondern auf einer Aggregation empirisch erhobener Arbeitselemente. Die detaillierten Arbeits- und Produktionsverfahren wurden auf sieben SAK-Faktoren (plus drei Zuschläge) reduziert (Luder 2003). Diese Reduktion führte zu einer Einschränkung der arbeitswirtschaftlichen Aussagekraft der Faktoren, weil diese aktuellen Betriebsverhältnisse nicht berücksichtigen. Die verwendeten Kennzahlen bezogen sich auf praxisübliche Bestandes- und Parzellengrössen, Mechanisierungen und Infrastrukturen, welche jedoch zwischen einzelnen Betrieben stark variierten. Aus diesem Grund wurde in der Vernehmlassung zur Direktzahlungsverordnung explizit darauf hingewiesen, dass die berechneten standardisierten Arbeitskräfte auf manchen Betrieben, besonders bei extensiver Bewirtschaftung, höher sind als der effektive Arbeitszeitbedarf. Die Faktoren seien rein administrativer Natur und eigneten sich nicht für Arbeitsvoranschläge oder Betriebsplanungen (EVD, DZV Vernehmlassung 1998, Luder 2003). Auf diesen Aspekt wurde bei den nachfolgenden Anpassungen der Faktoren wiederholt hingewiesen (Luder 2004, Schick 2008, 2013).

Darüber hinaus hatte der Gesetzgeber schon bei der Einführung der SAK vermerkt, dass die Anlage von ökologischen Ausgleichsflächen den Bedarf an SAK senkt und gleichzeitig die Summe der Direktzahlungen erhöht. Bei einer Begrenzung der Direktzahlungen pro SAK kann dies dazu führen, dass die effektive Zahlung trotz steigendem Direktzahlungsanspruch nicht erhöht wird (EVD, DZV Vernehmlassung 1998). In der Vernehmlassung kritisierten auch bäuerliche Organisationen, verschiedene Kantone und Parteien, dass die Faktoren zur Berechnung der SAK den effektiven Arbeitszeitbedarf zu wenig widerspiegeln würden. Diesen Einwänden wurde teilweise Rechnung getragen, indem die Faktoren in der Verordnung gegenüber den Vorschlägen in der Vernehmlassung angepasst und erweitert wurden. So wurde der Beitrag pro ha LN von 0.040 auf 0.035 gekürzt, Zuschläge für die Haltung von Tieren unter RAUS-Bedingungen gestrichen und zusätzliche Faktoren für Rebflächen und Zuchtschweine eingeführt (siehe Tabelle 1).

Die Entwicklung der Standardarbeitskraft hatte administrativen Charakter.

Die Verwendung der SAK als Grössenmass beschränkte sich nicht nur auf die Direktzahlungsverordnung. Auch in der Strukturverbesserungsverordnung wurden Standard-Arbeitskräfte als Eintrittskriterium für den Erhalt von einzelbetrieblichen Investitionskrediten und die Starthilfe definiert. Im BGGB wurde für die Definition eines landwirtschaftlichen Gewerbes jedoch nach wie vor die "halbe Arbeitskraft einer bäuerlichen Familie" als Grössenmass verwendet.

Diese Definition des landwirtschaftlichen Gewerbes wurde auch in der Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG) übernommen, welche eine kontrollierte Öffnung der Landwirtschaftszone für nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten vorsah, sofern das Nebeneinkommen für das Überleben des Betriebs notwendig ist (nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe, Art. 24b RPG). In der Revision des RPG, die 2007 in Kraft trat, wurden die Bestimmungen weiter gelockert, indem bauliche Tätigkeiten, die einen engen sachlichen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe aufweisen, auch ohne die Erfordernis eines notwendigen Zusatzeinkommens erlaubt wurden (Markstein 2009). Im Rahmen dieser Teilrevisionen blieb die Bewilligung unverändert an die Definition des landwirtschaftlichen Gewerbes im BGGB gebunden, wobei der Vorbehalt zu Gunsten des kantonalen Rechts (Art. 5 lit. a BGGB) auch für die raumplanerischen Nebenbetriebe gilt (Art. 40 Abs. 1 lit. d RPV).

Die SAK-Faktoren wurden den verschiedenen Anwendungsbe-
reichen mittels
Zuschlägen an-
gepasst.

Tabelle 1: Entwicklung der Faktoren zur Berechnung der Standardarbeitskraft zwischen 1998 (AP 2002) und 2012 (AP 14 - 17)

Quelle		Vernehm- lassung	LBV	LBV	LBV	LBV	Vernehm- lassung
Jahr		1998	Jan 99	Jan 04	Sep 08	Jul 11	AP14-17
Landwirtschaftliche Nutzflächen		SAK pro					
LN ohne Spezialkulturen	ha	0.04	0.035	0.028		0.028	0.02
Spezialkulturen ohne Rebflächen in Steil- und Terrassenlagen	ha	0.4	0.4	0.3		0.3	0.3
Rebflächen in Steil- und Terrassenlagen	ha		1	1		1	1
Hecken, Feld und Ufergehölze (nicht Wald) & Uferbereich	ha						0.02
Nutztiere							
Milchkühe, Milchschafe und Milchziegen	GVE	0.06	0.05	0.043		0.043	0.036
Mastschweine, Remonten über 25 kg, abgesetzte Ferkel	GVE	0.02	0.01	0.007		0.007	0.007
Zuchtschweine	GVE		0.02	0.04		0.04	0.03
andere Nutztiere	GVE	0.04	0.04	0.03		0.03	0.025
Zuschläge							
für Hanglagen im Berggebiet und in der Hügellzone (18-35%)	ha	0.02	0.02	0.015		0.015	0.015
für Steillagen im Berggebiet und in der Hügellzone (>35%-50%)	ha			0.03		0.03	0.025
für Steillagen im Berggebiet und in der Hügellzone über 50%)	ha						0.05
für den biologischen Landbau	ha (nach LN)	20%	20%	20%		20%	20%
Bio LN ohne Spezialkulturen	ha					0.006	0.004
Bio SK ohne Reben in Hang- und Terrassenlage	ha					0.06	0.06
Bio LN Reben in Hang- und Terrassenlagen	ha					2	2
für Hochstamm-Feldobstbäume	pro Baum	0.003	0.001	0.001		0.001	0.001
für RAUS Tiere	GVE	0.02					
Zuschläge Gewerbe (VBB) und Investitionshilfen (IBLV)					VBB/IBLV	VBB	VBB/IBLV
Kartoffeln	ha			0.045	0.045	0.045	0.036
Beeren, Heil- und Gewürzpflanzen	ha			0.3	0.3	0.3	0.3
Rebbau und Eigenkelterei	ha			0.3	0.3	0.3	0.3
Christbaumkulturen	ha			0.045	0.045	0.045	0.045
Zuschlag Gewächshaus mit festen Fundamenten	ha				0.9*	0.9	0.9
Zuschlag Hochtunnel oder Treibbeet	ha				0.45*	0.45	0.45
Betriebseigener Wald	ha			0.012	0.012	0.012	0.012
Milchkühe auf Sömmerungsbetrieb	Normalstoss			0.015	0.015	0.015	0.015
Nutztiere auf Sömmerungsbetrieb	Normalstoss			0.01	0.01	0.01	0.01
Pilzproduktion in Hochtunneln oder Gebäuden	Are					0.06	0.06
Champignonproduktion in Gebäuden	Are					0.25	0.25
Brüsselerproduktion in Gebäuden	Are					0.25	0.25
Sprossenproduktion in Gebäuden	Are					1	1
Produzierender Gartenbau: Gewächshaus oder Hochtunnel	ha					2.4	2.4

Quellen: Chronologie LBV, VBB, IBLV, Vernehmlassung AP 02, Goldenberger 2008, Vernehmlassung Revision AP 14 - 17 (geltendes Recht in grau)

2.3 Harmonisierung durch die AP 2007

Mit der Agrarpolitik 2007 (Inkrafttreten 2004) wurde auch im BGGB die Standardarbeitskraft als Massgrösse eingeführt (Hofer 2008, S. 4). Im Zug dieser Reform wurde der Ausdruck "Arbeitskraft einer bäuerlichen Familie" durch den Begriff Standardarbeitskraft ersetzt. Dies ermöglichte eine Vereinheitlichung und Vereinfachung der Gesetzgebung (BBI 2002-0710, S. 4938). Die Botschaft zur AP 2007 sah gleichzeitig vor, den Mindestarbeitszeitbedarf von einer halben auf eine ganze Arbeitskraft einer bäuerlichen Familie zu erhöhen. Dieser Vorschlag wurde in der Vernehmlassung jedoch mehrheitlich abgelehnt (BBI 2002-0710, S. 4939). Der massgebende Arbeitszeitbegriff, die Standardarbeitskraft, wurde in der Folge zwar harmonisiert, die Festlegung der Gewerbe-grenze bei 0.75 SAK entsprach jedoch dem Status quo der bisherigen Praxis. Im Zug der Vereinheitlichung mussten sich die Kantone, welche auf der Grundlage von Art. 5 des BGGB auch Nebenerwerbsbetriebe als Gewerbe definieren konnten, ebenfalls auf die SAK als Massgrösse festlegen. Die Kantone konnten die Betriebsfläche entsprechend nicht mehr als Kriterium für die Festlegung der Gewerbe-grenze verwenden, sondern mussten sich auf einen Bruchteil der SAK beziehen. Gleichzeitig durften die Kantone Betriebe mit weniger als 0.5 SAK nicht mehr den Bestimmungen des Gewerbes unterstellen (BGGB, AS 2003 4123). Die AP 2007 brachte zusätzlich auch eine Harmonisierung des Gewerbebegriffs im BGGB und im landwirtschaftlichen Pachtrecht (LPG).

Die Übernahme der SAK als grundlegendes Mass für die Definition landwirtschaftlicher Betriebe verstärkte die Problematik, dass die SAK-Faktoren den effektiven Arbeitszeitaufwand eines Betriebs nicht repräsentieren. Aus diesem Grund wurden in der Verordnung zum bäuerlichen Bodenrecht (VBB) Zuschläge für verschiedene Tätigkeiten u.a. Kartoffeln, Wald und Sömmerung, hinzugefügt (vgl. Tabelle 1). Dadurch konnte die Gefahr, nicht mehr als landwirtschaftliches Gewerbe zu gelten, für Betriebe mit arbeitsintensiven Betriebszweigen reduziert werden. Zudem konnte für die Verarbeitung von in der Region üblichen Produkten in bereits bestehenden Anlagen der ersten Verarbeitungsstufe der effektive Arbeitszeitaufwand ein Zuschlag zur SAK gefordert werden. Die Übernahme der Standardarbeitskraft als Grenzwert für die Förderung von landwirtschaftlichen Betrieben wurde in der AP 2007 auf Gesetzesstufe auch für die Betriebshilfe (Art. 80 LwG) und die einzelbetrieblichen Strukturmassnahmen (Art. 89 LwG) übernommen (LwG, AS 2003 4217). Für die Inanspruchnahme dieser Massnahmen wurden neu eine SAK als Eintrittskriterium definiert.

Mit der Harmonisierung und Erweiterung der Verwendung der SAK fand gleichzeitig eine erste Anpassung der Faktoren zur Berechnung der SAK statt (LBV AS 2003, 4873). Der technische Fortschritt in der Landwirtschaft sorgt dafür, dass die gleichen Arbeits- und Produktionsverfahren durch die Verwendung von neuer Technik und Investitionen in arbeitssparende Infrastrukturen (Ställe) über die Zeit weniger Arbeitsstunden erfordern (Schick 2008, 2013). Das bedeutet, dass im Durchschnitt immer weniger Arbeit je landwirtschaftliche Produktionseinheit eingesetzt wird, die Faktoren zur Berechnung der SAK jedoch gleich bleiben. Damit der stattfindende Strukturwandel im SAK-System nicht dazu führt, dass über die Zeit Betriebe mit weniger Arbeitszeitaufwand und damit einer geringeren Betriebsgrösse von den agrarpolitischen Massnahmen profitieren können (Hobby-Betriebe in Bezug auf die DZV und Nebenerwerbsbetriebe mit Blick auf das

Verknüpfung der politischen Anwendungsbereiche: BGGB, RPG, SVV.

Die SAK Faktoren wurden an den technischen Fortschritt angepasst.

BGBB), nahm der Bund per 1. Januar 2004 eine Korrektur der Berechnungsfaktoren nach unten vor. Die angepassten Faktoren basierten wiederum auf Zeitmessungen und Berechnungen der Agroscope Tänikon. Die Untergrenze für Direktzahlungen wollte man jedoch von dieser Anpassung an den Strukturwandel ausnehmen. Deshalb wurde diese von 0.3 auf 0.25 SAK gesenkt.

2.4 Systemanpassungen in der AP 2011

**Konsolidierung
und Festigung
des SAK-
Systems.**

Grundsätzlich brachte die Agrarreformetappe AP 11 keine Neuerungen in Bezug auf die Definition oder Verwendung der SAK. In der Direktzahlungsverordnung wurde die minimale Grösse (0.25 SAK) als Abgrenzungskriterium belassen. Die Begrenzung der Direktzahlungssumme pro SAK wurde aus Gründen der gesellschaftlichen Akzeptanz und einer möglichen "Rentenbildung" bei den Betrieben ebenfalls im System belassen. Die obere Grenze wurde jedoch kontinuierlich von 45'000 Franken pro SAK (DZV 1999) auf 70'000 Franken pro SAK angehoben (DZV 2009). Für die untere Schwelle zum Bezug von Direktzahlungen wurde in der Vernehmlassung von verschiedenen Seiten eine Erhöhung der erforderlichen SAK angeregt. In erster Linie wollte man die Konkurrenzfähigkeit der Haupterwerbsbetriebe gegenüber den Nebenerwerbsbetrieben erhöhen (Hofer 2008, S.6). Eine entsprechende Anpassung erfolgte jedoch nicht. Das Argument war, dass Direktzahlungen eine Leistung abgelten, die auch von Nebenerwerbsbetrieben erbracht werden kann.

Um die Grösse der Betriebe und damit deren Konkurrenzfähigkeit zu erhöhen schlug der Bundesrat vor, den Mindestarbeitszeitbedarf für ein landwirtschaftliches Gewerbe auf 1.25 SAK zu erhöhen. Dies hätte dem mittleren Wert an eingesetzten Jahresarbeitseinheiten (JAE) eines Haupterwerbsbetriebs entsprochen (auf der Basis der Buchhaltungsdaten). Neben dem Argument, dass ein tiefer Grenzwert den Strukturwandel hemme und so das Potenzial der verbleibenden Betriebe zur Senkung der Produktionskosten begrenze, gab es auch einen privatrechtlichen Aspekt, der für eine Anhebung sprach. Das Recht auf eine Übernahme eines kleinen Betriebs ist problematisch, wenn der Betrieb anschliessend extensiviert und neben der Ausübung eines anderen Berufs weiterhin bewirtschaftet werden kann. Die Übernahme eines solchen Betriebs zum Ertragswert benachteiligt die Geschwister (Hofer 2008). Gleichzeitig sah die Botschaft vor, die Definition des landwirtschaftlichen Gewerbes von der Verwendung im RPG abzukoppeln, indem sich das RPG auf landwirtschaftliche Betriebe und nicht mehr auf den Gewerbebegriff beziehen sollte. Dadurch wäre es möglich gewesen, den SAK Grenzwert auf 1.25 SAK anzuheben, ohne die Nebenerwerbsbetriebe, die im Rahmen des RPG einen ausserbetrieblichen Erwerb aufnehmen möchten, zu stark einzuschränken. In der Vernehmlassung sprachen sich aber viele Kantone, Parteien und Organisationen gegen eine Erhöhung des Grenzwerts für landwirtschaftliche Gewerbe auf 1.25 SAK aus. Die Fokussierung der Gewerbebegrenze auf strukturpolitische Aspekte schien den Interessenvertretern zu eng.

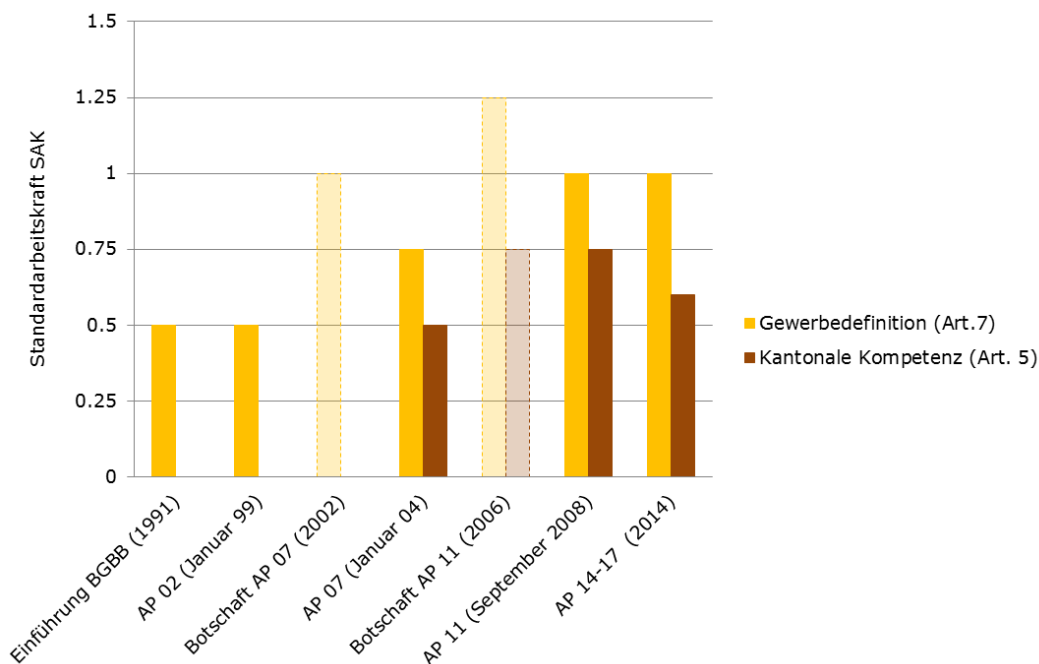
**Die Gewerbe-
grenze wurde
zum Kristallisati-
onspunkt des
Agrarstruktur-
leitbildes.**

Schliesslich setzte sich ein Kompromissvorschlag des SBV durch, welcher den Mindestarbeitszeitbedarf für landwirtschaftliche Gewerbe auf eine SAK festlegte und keine Erhöhung der Schwelle für Direktzahlungen vorsah (BBI 2006, S. 6481). Artikel 5 des BGBB liess den Kantonen aber weiterhin die Möglichkeit, diesen Grenzwert auf 0.75 SAK

herabzusetzen. Eine Entkopplung von RPG und BGGB fand nicht statt. Auf eine Anpassung der SAK-Faktoren aufgrund des technischen Fortschritts wurde in der Agrarreformmetappe AP 11 ebenfalls verzichtet. Hingegen forderten einzelne Kantone, Parteien und Organisationen explizit die Berücksichtigung der Paralandwirtschaft als landwirtschaftliche Tätigkeit. In diesem Zusammenhang sollten auch SAK-Faktoren für die Paralandwirtschaft definiert werden, um diese für die Festlegung eines landwirtschaftlichen Gewerbes verwenden zu können. Bedingung wäre allerdings gewesen, dass das Einkommen aus der Paralandwirtschaft einen gewissen Schwellenwert nicht überschreitet. Andere Organisationen sprachen sich explizit gegen eine Ausweitung des Geltungsbereichs von Artikel 3 LwG aus, da eine klare Abgrenzung kaum möglich sei und Konflikte mit dem RPG entstehen würden.

Abbildung 1 illustriert die Entwicklung des SAK-Grenzwerts für die Definition von landwirtschaftlichen Gewerben und die kantonalen Kompetenzen über die Zeit. Bis zum Januar 2004 galt die "halbe Arbeitskraft einer bäuerlichen Familie" als Grundlage. Seit 2004 gelten SAK-bezogene Kriterien. Der SAK-Grenzwert wurde mit der AP 07 und AP 11 jeweils um 0.25 Einheiten erhöht. Die entsprechenden Botschaften hatten jeweils eine stärkere Erhöhung vorgesehen.

Abbildung 1: *Entwicklung des Grenzwerts für landwirtschaftliche Gewerbe im Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht 1991-2013*



Bemerkung: Bis 2002 (AP 07) galt die "halbe Arbeitskraft einer bäuerlichen Familie" als Grenzwert für die Definition eines landwirtschaftlichen Gewerbes.

Eine argumentative Begründung der Verwendung der SAK als Masseinheit für die Betriebsgrösse erfolgte durch die Analyse des Zusammenhangs zwischen der SAK und der Wirtschaftlichkeit von landwirtschaftlichen Betrieben (Lips 2005). Mittels einer Regressionsanalyse auf Basis der Buchhaltungsdaten von Agroscope konnte ein signifikanter Zusammenhang zwischen den sieben grundlegenden SAK-Faktoren und der Wirtschaft-

lichkeit der Betriebe aufgezeigt werden. Die Schlussfolgerung war, dass die SAK ein praktikabler Indikator für die Wirtschaftlichkeit von Betrieben und Kriterium für die Vergabe von Investitionshilfen geeignet sei (Lips 2006).

Im Rahmen der Botschaft zur AP 11 wurden anstelle der SAK verschiedene andere Parameter als Eintrittskriterium für einzelbetriebliche Investitionshilfen gemäss SVV geprüft. Diese erwiesen sich gemäss Botschaft als schwer kalkulierbar und zu aufwändig im Vollzug. Die Beibehaltung der SAK als Eintrittskriterium und die Differenzierung der SAK-Limiten nach Massnahmentyp wurde daher als pragmatische Lösung für die Beurteilung von förderungswürdigen Betrieben betrachtet (BBI 06.038, S. 6554). Abbildung 2 zeigt die SAK-Grenzwerte für verschiedene Typen von Massnahmen während der Agrarreformetappe AP 11 und illustriert die Komplexität, welche durch die Breite der Anwendung der SAK entsteht.

Je breiter die Verwendung der SAK, desto komplexer wird ihre Anwendung.

Abbildung 2: Konzept für SAK Grenzen in der AP 2011

		Standardarbeitskraft (SAK)								
		0	0.25	0.5	0.75	1	1.25	1.5	1.75	>2
DZV	Talzone									
	Hügelzone und Berggebiet									
SVV	Normalfall									
	Talzone: Neubau für Milchkühe, Mutterschweine, Gewächshäuser									
	HZ & BZ I: Neubau für Milchkühe, Mutterschweine, Gewächshäuser									
	Diversifizierung Gewerbe gemäss BGGB				evtl. 0.75					
	Starthilfe									
	gefährdete Gebiete (alle Massnahmen)									
SBMV	Unverschuldete finanzielle Bedrängnis									
	Umschuldungen									
	Erleichterte Betriebsaufgabe				evtl. 0.75					
	Gefährdete Gebiete									
	Umschulungen									
BGGB	Gewerbefinition									
	Kantonale Kompetenz									
LPG	Parzellenweise Verpachtung									
	Kantonale Kompetenz									
RPG	Nebenbetrieb möglich									
	Kantonale Kompetenz									
		0	0.25	0.5	0.75	1	1.25	1.5	1.75	>2

Quelle: BLW 2008

2.5 AP 2014 - 2017: Weiterentwicklung oder Alternative?

Abbildung 3 illustriert die Entwicklung der wichtigsten Verordnungsanpassungen und des BGGB im Zeitverlauf bis zur Agrarreformetappe 14 - 17. Mit dieser wurden nun verschiedene kritische Aspekte der Verwendung der SAK als Massstab für die Betriebsgrösse aufgenommen und in der Vernehmlassung behandelt. Dabei ging es grundsätzlich um die Weiterentwicklung der SAK-Grenzwerte für die einzelnen Massnahmen und eine Anpassung der SAK-Faktoren in der landwirtschaftlichen Begriffsverordnung an den technischen Fortschritt (analog zur Anpassung im Januar 2004).

Abbildung 3: Einführung und Anpassungen der SAK Kriterien für die wichtigsten Anwendungsbereiche bis 2013

	AP 02	AP 07	AP 11	AP 14
LBV	Einführung SAK	Anpassung Faktoren		
DZV	Untergrenze DZ: 0.3 SAK	Untergrenze DZ: 0.25 SAK		
SVV, SBMV		Einführung SAK Ergänzende Faktoren in VBB	Anpassung Förderkriterien, ergänzende Faktoren VBB	Harmonisierung BGGB
BGGB Gewerbe: Haupt- & Nebenerwerbsbetriebe 0.5 AK		Einführung 0.75 SAK für Gewerbedefinition	Erhöhung auf 1 SAK	Kantonale Kompetenz 0.6
	1999	2004	2008	2014

Die nötige Anpassung an den technischen Fortschritt rückt das System der Standardarbeitskraft in den Fokus der Agrarpolitik 14 - 17.

Quelle: eigene Zusammenstellung

Die Folge der geplanten Reduktion der SAK-Faktoren um durchschnittlich 15% wäre, dass weniger kleine Betriebe Anspruch auf Direktzahlungen hätten, weniger Betriebe als Gewerbe gemäss BGGB gälten und weniger Betriebe Anrecht auf Strukturverbesserungsmassnahmen hätten (BBI 2011–2014, S.76). Berechnungen der ART mit den angepassten Faktoren ergaben, dass mit der Berücksichtigung des technischen Fortschritts ceteris paribus neu 1'442 Betriebe nicht mehr direktzahlungsberechtigt wären. Dies entspricht einem Anteil von 2.6% aller Betriebe und würde in erster Linie Ackerbaubetriebe, Kleintierhalter (Schafe und Ziegen) und nicht zuteilbare, kombinierte Betriebe betreffen (Kategorien nach ART). Werden die angepassten Faktoren in Bezug auf die Gewerbedefinition angewendet, so erreichen zusätzlich 4'887 Betriebe den Gewerbestatus nicht mehr. Dies würde einer Reduktion der Anzahl Betriebe, welche mit den bestehenden Faktoren ein Gewerbe darstellen, um 13% entsprechen (von 37'574 auf 32'687 Betriebe). Schliesslich schliesst die Senkung der Faktoren 6'070 Betriebe vom Zugang zu einzelbetrieblichen Investitionshilfen aus. Das entspräche einer Reduktion von 18.9% gegenüber der aktuellen Zahl (FactSheet BLW). Die Anpassung an den technischen Fortschritt und die damit verbundene Veränderung der Zahl der geförderten Betriebe rückte das SAK-System in den Fokus der Diskussion darüber, welche Betriebe eigentlich förderungswürdig sind.

In der Direktzahlungsverordnung sollte zusätzlich die Obergrenze für Zahlungen pro SAK auf 80'000 Franken angehoben werden. Diese Erhöhung entspricht der prozentualen Senkung durch die Korrektur der SAK-Faktoren. Allerdings sollten der Vernetzungsbeitrag, der Landschaftsqualitätsbeitrag, der Übergangsbeitrag und die Beiträge im

Sömmerungsgebiet unabhängig von dieser Begrenzung ausgerichtet werden. Damit würde einem Konflikt zwischen der Begrenzung der Direktzahlungen pro SAK und einer zusätzlichen Extensivierung entgegengewirkt, welcher schon bei der Einführung der Direktzahlungen als kritisch betrachtet wurde. Gleichzeitig wurde eine Erhöhung des minimalen Arbeitszeitbedarfs in der Tal- und Hügelzone auf 0.4 SAK vorgeschlagen. Alternative Kriterien zum Ausschluss von Hobby-Betrieben, wie beispielsweise Mindesteinkommen oder minimale Direktzahlungssummen wurden geprüft, aufgrund mangelnder Vollzugstauglichkeit und administrativem Mehraufwand aber verworfen (Erläutern der Bericht zur Botschaft). Die Reaktionen auf diesen Vorschlag in der Vernehmlassung waren heterogen. Neun Kantone und einige Organisationen, vor allem aus den Bereichen Verarbeitung und Handel, begrüßten eine höhere Eintrittsschwelle für Direktzahlungen explizit. Ein Kanton, zwei Parteien und verschiedene (bäuerliche) Organisationen bevorzugten jedoch die heutige Regelung. Im Entwurf der Verordnung wurde daher der Grenzwert von 0.25 SAK belassen (Art. 5 DZV). Eine Anpassung der SAK-Faktoren wurde wiederum von vielen Kantonen, Parteien und Organisationen unterstützt. Dabei wurde aber erneut, analog zu den vorhergehenden Reformetappen, die Forderung gestellt, neue SAK-Werte für spezifische Betriebszweige einzuführen. Im Verordnungsentwurf zur AP 14 - 17 wurde die Anpassung der Faktoren übernommen und festgehalten, dass die Faktoren in Zukunft in regelmässigen Abständen überprüft werden sollen (BBI 2011-2214, S. 117).

Die Aufbereitung, Lagerung und der Verkauf von selbstproduzierten landwirtschaftlichen Erzeugnissen gehört zur Kernlandwirtschaft und wird in der SAK-Berechnung berücksichtigt.

Für die Aufbereitung, die Lagerung und den Verkauf selbstproduzierter landwirtschaftlicher Erzeugnisse in bereits bestehenden Anlagen auf dem Produktionsbetrieb wurde ebenfalls ein Zuschlag gewährt. Dieser bemisst sich nach dem effektiven Arbeitszeitaufwand (Art. 2a Entwurf VBB). Diese Formulierung berücksichtigt in der Gewerbefeststellung neu nicht nur die Verarbeitung (Regelung zwischen 2004 und 2012), sondern zusätzlich auch die Lagerung und den Verkauf von selbstproduzierten Erzeugnissen. Der entsprechende Passus wurde auch in der IBLV übernommen. Damit wird es ab 2014 möglich sein, die Direktvermarktung eigener Produkte im BGGB für das Gewerbe und für den Erhalt von Strukturverbesserungsmassnahmen anrechnen zu können. Reflexwirkung hat diese Änderung auf alle weiteren Rechtsgebiete, welche ihrerseits auf den Gewerbebegriff nach BGGB verweisen (z.B. im LPG, RPG). Die Berechnung erfolgt mit Hilfe des Arbeitsvoranschlags (www.arbeitsvoranschlag.ch). Der Hintergrund dieser Anpassung ist, dass damit die Berechnung der SAK mit der Definition der Landwirtschaft in Artikel 3 LwG in Übereinstimmung gebracht wird. Die Direktvermarktung selbstproduzierter Produkte ist damit keine landwirtschaftsnahe (oder paralandwirtschaftliche) Tätigkeit, sondern gehört zur Kernlandwirtschaft. Bauten und Anlagen, die der Aufbereitung, Lagerung oder dem Verkauf landwirtschaftlicher oder gartenbaulicher Produkte dienen, sind zudem in der Landwirtschaftszone zonenkonform (Art. 34 RPV).

Zudem wurde eine Erweiterung der Faktoren in der Feststellung des landwirtschaftlichen Gewerbes (vgl. Tabelle 1) in das Verordnungspaket aufgenommen.

Damit wurde eine vollständige Harmonisierung der SAK-Berechnung zwischen der Gewerbedefinition und den Strukturverbesserungsmassnahmen sichergestellt¹. Darüber hinaus wurde die kantonale Kompetenz für die Schwelle im BGGB auf 0.6 SAK gesenkt. Im Rahmen der Verordnungsentwürfe der AP 14 - 17 waren drei weitere Anpassungen mit Bezug zum SAK-System vorgesehen: 1) Die Übergangsbeiträge wären bei einer Reduktion der SAK um mehr als 60% im gleichen Umfang gekürzt worden (Art. 91 Entwurf DZV). 2) Die Investitionshilfen wären für Ökonomiegebäude (1.25 SAK) und die übrigen einzelbetrieblichen Investitionshilfen (1 SAK) differenziert worden (Art. 3 Entwurf SVV). 3) Für die Definition eines Betriebs sollte wie bisher eine Mindestgrösse von 0.25 SAK verlangt sein (Art. 6 Entwurf DZV). Im Kommentar zum Verordnungsentwurf des BGGB wurden die Argumente, welche die Zweckmässigkeit des SAK-Systems unterstützen, nochmals ausformuliert:

Die Berechnung der SAK in den Bereichen BGGB und Strukturverbesserungsmassnahmen wurden harmonisiert.

- **Ausreichende Differenzierung:** Die Verwendung der standardisierten Faktoren würde es erlauben, sowohl die Flächenbewirtschaftung als auch die Tierhaltung zu berücksichtigen. Zudem wären die Aufwendungen für die Betriebsführung und die Sonderarbeiten ausserhalb der Feld- und Stallarbeit eingerechnet, wodurch auch die Arbeit der Bäuerin auf dem Landwirtschaftsbetrieb berücksichtigt würde. Durch die bestehenden Zuschläge würden auch Bewirtschaftungerschwernisse berücksichtigt.
- **Stabilität:** Die Bestimmung der Betriebsgrösse soll von Jahr zu Jahr nicht zu stark variieren können. Extensive und intensivere Betriebszweige sowie kleinere Bewirtschaftungsänderungen würden sich über den Betrieb ausgleichen.
- **Einfachheit:** Mit Rücksicht auf den Vollzug ist der Detaillierungsgrad der SAK-Faktoren einfach gehalten. Dies erhöht die Transparenz der Regelungen und erleichtert das Verständnis, was auch im Interesse der Direktzahlungsbezüger wäre.

Während der Debatte zur AP 14 - 17 reichte NR Leo Müller am 28. September 2012 das Postulat 12.3906 mit dem Titel "Bemessung der Standardarbeitskraft" ein. Dieses verlangt eine umfassende Evaluation des SAK-Systems sowie das Aufzeigen von alternativen Systemen zur Erreichung der grundlegenden Ziele in der Agrar- und Raumplanungspolitik. Im Postulat wird die Frage aufgeworfen, ob das bestehende System für die heutige und zukünftige Landwirtschaft zweckmässig und kohärent sei. Es soll evaluiert werden, ob die gemeinwirtschaftlichen Leistungen, wie sie in der AP 2014 - 17 zusätzlich gefordert werden, und die Diversifizierung der Landwirtschaft im System ausreichend angerechnet werden und wie sie allenfalls berücksichtigt werden könnten. Hinter der Frage, wie landwirtschaftsnahe Tätigkeiten berücksichtigt werden können, steht letztendlich die Frage, welche Agrarstrukturen langfristig gefördert werden sollen. Schliesslich sollen auch die Auswirkungen des SAK-Konzepts auf die verschiedenen Anwendungsbereiche und den Vollzug analysiert werden (Postulat 12.3906). Die vorge-

¹ Allerdings besteht in dieser Hinsicht nach wie vor ein Unterschied zwischen SVV und VBB. Art 12b der LBV in der Fassung ab 1.1.2014 definiert als landwirtschaftsnahe Tätigkeiten ohne „Aufbereitung, Lagerung und Verkauf selbstproduzierter landwirtschaftlicher Erzeugnisse“. Das bedeutet, dass diese zur Kernlandwirtschaft gehören. Dies ist in Übereinstimmung mit der VBB Art 2a, Abs. 4. Im SVV Artikel 3, Absatz 3b werden hingegen für die Berechnung des Arbeitsbedarfs „Massnahmen zur Diversifizierung der Tätigkeit im landwirtschaftlichen und landwirtschaftsnahen Bereich“ nicht berücksichtigt. Für eine vollständige Harmonisierung müsste dieser Absatz angepasst werden.

sehenen Anpassungen des SAK-Systems (Erhöhung der Obergrenze, Reduktion der Übergangsbeiträge, Korrektur der SAK-Faktoren und Differenzierung der Investitionshilfen) wurden deshalb zurückgestellt (Mitteilung BLW). Die übrigen Bestimmungen, insbesondere die Zuschläge in der VBB und die Mindestgrösse von Betrieben, blieben jedoch Teil der Verordnungen. Der Entscheid über die Anpassungen des SAK-Systems soll erst nach dem Vorliegen des Berichts zum Postulat von NR Müller getroffen werden.

2.6 Fazit zeitliche Entwicklung

Der Arbeitszeitaufwand als Grössenmass kommt seit der Einführung des Bundesgesetzes zum bäuerlichen Bodenrecht (BGBB) 1994 bei der Bemessung der für die Gewerbedefinition wichtigen Betriebsgrösse zur Anwendung. Die Standardarbeitskraft (SAK) fand mit der AP 2002 ab 1999 generell Eingang in die Agrarpolitik. Seither wurde der Wirkungsbereich der SAK über die Jahre fortlaufend ausgedehnt und harmonisiert.

Grundsätzlich waren Einfachheit, Stabilität und Objektivität die wichtigsten Argumente für die Anwendung des SAK-Systems. Damit sollte eine hohe Rechtssicherheit erzielt werden. Die Zielsetzungen in den einzelnen Anwendungsbereichen waren jedoch von Beginn an unterschiedlich. Im Bereich der Direktzahlungen ging es in erster Linie um ein einfaches System, das den administrativen Aufwand minimieren und Hobby-Betriebe von den direktzahlungsberechtigten abgrenzen sollte. Für die Definition eines landwirtschaftlichen Gewerbes dagegen stand die Förderung des bäuerlichen Grundeigentums im Vordergrund. Damit verbunden war die Abgrenzung zwischen (förderungswürdigen) Haupterwerbs- und Nebenerwerbsbetrieben. Das anfängliche Ziel im BGBB, die Erhaltung möglichst vieler Betriebe, wurde im Verlauf der Agrarreformen seit 1998 zum Teil aufgegeben. Verschiedene Bestimmungen zum Erhalt der Betriebszahl wurden gelockert, weil der Strukturwandel zwar erschwert, nicht jedoch verhindert werden konnte. Anstelle der Erhaltung argumentierte der Gesetzgeber mit der längerfristigen Existenzgrundlage, die ein zu fördernder Betrieb bieten soll. Diese Argumentation galt auch für die Anwendung in anderen Bereichen, namentlich der sozialverträglichen Entwicklung oder im Bereich der Raumplanung. Bei den Strukturverbesserungen standen zukunftsfähige Betriebe im Vordergrund. Ein wichtiges Ziel war dabei, dass die Landwirte nicht in kleine und damit kostenintensive Strukturen investieren. Die unterschiedlichen Ziele in den verschiedenen Anwendungsbereichen führten im Rahmen der Agrarreformen immer wieder zu Diskussionen und Anpassungsvorschlägen.

Das SAK-System rückte schrittweise in den Fokus der agrarpolitischen Diskussion. Durch die Ausdehnung des Anwendungsbereichs und die Harmonisierung wurden immer mehr agrarpolitische Bereiche von den SAK-Werten beeinflusst. Die geplante Anpassung an den technischen Fortschritt löste deshalb eine Grundsatzdiskussion aus, welche Betriebe eigentlich auf der Basis des bestehenden SAK-Systems gefördert werden und welche Rolle die landwirtschaftsnahen Tätigkeiten darin spielen sollen.

3 Gesetzliche Grundlage des SAK-Systems

Die SAK wird in verschiedenen Politikbereichen als Steuerungsinstrument genutzt, insbesondere bei der Definition eines landwirtschaftlichen Gewerbes, beim Bezug von Direktzahlungen, bei der Gewährung von Strukturverbesserungsmassnahmen sowie den sozialen Begleitmassnahmen. Abbildung 4 illustriert die gesetzlichen Grundlagen des SAK-Systems auf den Ebenen Verfassung, Gesetz und Verordnung. Grundlage bildet Art. 104 der Bundesverfassung, welcher im Kern die Unterstützung einer produzierenden und multifunktionalen Landwirtschaft fordert. Der Bund soll dabei insbesondere bodenbewirtschaftende bäuerliche Betriebe fördern. Explizit wird auf Betriebsgrössen oder Strukturentwicklung auf der Stufe der Verfassung nicht Bezug genommen. Mit Blick auf die Verwendung der Standardarbeitskraft als Mass für die Betriebsgrösse sind auf Gesetzesebene das Landwirtschaftsgesetz (LwG) und das Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB) relevant.

3.1 Die Standardarbeitskraft im Landwirtschaftsgesetz

Das LwG sieht zur Erfüllung des Verfassungsauftrags sieben Massnahmen vor (LwG Art. 2). In Bezug auf das SAK-System sind drei dieser Massnahmen relevant: 1) die Abgeltung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen mit Direktzahlungen, 2) der Beitrag zu einer sozialverträglichen Entwicklung in der Landwirtschaft und 3) die Unterstützung von Strukturverbesserungen.

Abgeltung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen mit Direktzahlungen

Der Gesetzgeber sieht vor, dass bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betrieben die Erbringung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen mit Direktzahlungen abgegolten wird. Damit sichergestellt werden kann, dass Hobby-Betriebe keine Direktzahlungen erhalten, ist die Abgeltung dieser Leistungen an ein minimales Arbeitsaufkommen gebunden (LwG Art. 70). Zudem sollen der administrative Aufwand und die Kosten für die Auszahlung kleiner Direktzahlungsbeiträge und die entsprechenden Kontrollen nicht unverhältnismässig gross sein.

Die Direktzahlungsverordnung sieht vor, dass Direktzahlungen ausgerichtet werden, wenn auf dem Betrieb ein Arbeitszeitbedarf von mindestens 0.25 SAK besteht (DZV Art. 5). Die Grundlagen für die Berechnung der SAK-Faktoren werden in der Landwirtschaftlichen Begriffsverordnung (LBV) festgelegt. Artikel 3 der LBV definiert die SAK als Einheit für den gesamtbetrieblichen Arbeitszeitbedarf mit Hilfe standardisierter Faktoren (LBV Art. 3). Die aktuelle Berechnung stützt sich auf drei Faktoren mit Flächenbezug (LN, Spezialkulturen und Rebflächen in Steil- und Hanglagen) und vier Faktoren mit Bezug zu Nutztieren (milchproduzierende Tiere, Mastschweine, Zuchtschweine, und andere Nutztiere). In der LBV sind Zuschläge für Hang- und Steillagen, den biologischen Landbau und Hochstammfeldobstbäume festgehalten. Für die Berechnung der SAK hinsichtlich der Eintrittsschwelle für den Erhalt von Direktzahlungen werden nur Flächen

Die SAK-Untergrenze dient der Abgrenzung von Hobby-Betrieben.

Gesetzliche Grundlage des SAK-Systems

berücksichtigt, für die Direktzahlungen ausgerichtet werden. Wald- oder Sömmerungsflächen können beispielsweise nicht angerechnet werden.

Abbildung 4: Gesetzliche Grundlage des SAK-Systems im LwG und BGGB

Bundesverfassung Art. 104: Landwirtschaft			
<p>Der Bund sorgt dafür, dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag leistet zur:</p> <p>a. sicheren Versorgung der Bevölkerung; b. Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Pflege der Kulturlandschaft; c. dezentralen Besiedlung des Landes.</p>			
<p>Ergänzend zur zumutbaren Selbsthilfe der Landwirtschaft und nötigenfalls abweichend vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit fördert der Bund die bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betriebe.</p>			
<p>Er richtet die Massnahmen so aus, dass die Landwirtschaft ihre multifunktionalen Aufgaben erfüllt. Er hat insbesondere folgende Befugnisse und Aufgaben:</p> <p>a. Er ergänzt das bäuerliche Einkommen durch Direktzahlungen zur Erzielung eines angemessenen Entgelts für die erbrachten Leistungen, unter der Voraussetzung eines ökologischen Leistungsnachweises. b. (...) / c. (...) / d. (...) e. Er kann die landwirtschaftliche Forschung, Beratung und Ausbildung fördern sowie Investitionshilfen leisten. f. Er kann Vorschriften zur Festigung des bäuerlichen Grundbesitzes erlassen.</p>			
Gesetzebene			
LwG			BGGB
<p>Art. 2 Massnahmen des Bundes</p> <p>Er gilt den bäuerlichen Betrieben ökologische und gemeinwirtschaftliche Leistungen mit Direktzahlungen ab.</p>	<p>LwG Art. 2 Massnahmen des Bundes</p> <p>Er sorgt für eine sozialverträgliche Entwicklung in der Landwirtschaft.</p>	<p>LwG Art. 2 Massnahmen des Bundes</p> <p>Er unterstützt Strukturverbesserungen.</p>	<p>Art 1</p> <p>a. das bäuerliche Grundeigentum zu fördern und namentlich Familienbetriebe als Grundlage eines gesunden Bauernstandes und einer leistungsfähigen, auf eine nachhaltige Bodenbewirtschaftung ausgerichteten Landwirtschaft zu erhalten und ihre Struktur zu verbessern;</p> <p>b. die Stellung des Selbstbewirtschafters einschliesslich diejenige des Pächters beim Erwerb landwirtschaftlicher Gewerbe und Grundstücke zu stärken; c. übersetzte Preise für landwirtschaftlichen Boden zu bekämpfen.</p>
<p>Art 70</p> <p>Der Bundesrat bestimmt für den Bezug der allgemeinen Direktzahlungen, der Ökobeiträge und der Ethobeiträge:</p> <p>(...) a.4 ein minimales Arbeitsaufkommen in Standardarbeitskräften auf dem bewirtschafteten Betrieb; b.5 (...) c.6 Grenzwerte für die Summe der Beiträge pro Standardarbeitskraft; (...)</p>	<p>Art. 78 (...)</p> <p>2 Die Kantone können Bewirtschaftern und Bewirtschafterinnen eines bäuerlichen Betriebes Betriebshilfe gewähren, um unverschuldete oder durch veränderte wirtschaftliche Rahmenbedingungen verursachte finanzielle Bedrängnis zu beheben oder zu verhindern. (...)</p>	<p>Art. 87</p> <p>1 Der Bund gewährt Beiträge und Investitionskredite, um:</p> <p>a. durch die Verbesserung der Betriebsgrundlagen die Produktionskosten zu senken; b. die Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse im ländlichen Raum, insbesondere im Berggebiet, zu verbessern; c. Kulturland sowie landwirtschaftliche Bauten und Anlagen vor Verwüstung oder Zerstörung durch Naturereignisse zu schützen; d. zur Verwirklichung ökologischer, tierschützerischer und raumplanerischer Ziele beizutragen; (...)</p>	<p>Art. 5</p> <p>Die Kantone können:</p> <p>a.1 landwirtschaftliche Betriebe, welche die Voraussetzungen nach Artikel 7 hinsichtlich der Standardarbeitskräfte nicht erfüllen, den Bestimmungen über die landwirtschaftlichen Gewerbe unterstellen; die minimale Betriebsgrösse ist dabei in einem Bruchteil einer Standardarbeitskraft festzulegen und darf 0,75 Standardarbeitskräfte nicht unterschreiten; (...)</p>
	<p>Art. 80</p> <p>1 Betriebshilfedarlehen (...) a.2 Der Betrieb bietet, allenfalls zusammen mit einem nichtlandwirtschaftlichen Erwerb, längerfristig eine Existenz und erfordert zur Bewirtschaftung ein angemessenes Arbeitsaufkommen, mindestens aber eine Standardarbeitskraft;</p>	<p>Art. 89</p> <p>1 Einzelbetriebliche Massnahmen (...) a.1 Der Betrieb bietet, allenfalls zusammen mit einem nichtlandwirtschaftlichen Erwerb, längerfristig eine Existenz und erfordert zur Bewirtschaftung ein angemessenes Arbeitsaufkommen, mindestens aber eine Standardarbeitskraft;</p>	<p>Art. 7</p> <p>1 Als landwirtschaftliches Gewerbe gilt eine Gesamtheit von landwirtschaftlichen Grundstücken, Bauten und Anlagen, die als Grundlage der landwirtschaftlichen Produktion dient und zu deren Bewirtschaftung, wenn sie landesüblich ist, mindestens eine Standardarbeitskraft nötig ist. Der Bundesrat legt die Faktoren und die Werte für die Berechnung einer Standardarbeitskraft in Abstimmung mit dem Landwirtschaftsrecht fest.</p> <p>2 Unter den gleichen Voraussetzungen gelten auch Betriebe des produzierenden Gartenbaus als landwirtschaftliches Gewerbe. (...)</p>
		<p>Art. 106</p> <p>1 Eigentümer und Eigentümerinnen, die ihren Betrieb selber bewirtschaften (...) erhalten Investitionskredite:</p> <p>a. als einmalige Starthilfe (...) b. für den Neubau, den Umbau und die Verbesserung von Wohn- und Ökonomiegebäuden; c. für Massnahmen zur Diversifizierung der Tätigkeit im landwirtschaftlichen und landwirtschaftsnahen Bereich, (...) d. für Massnahmen zur Verbesserung der Produktion von Spezialkulturen.</p>	

Gesetzliche Grundlage des SAK-Systems

Verordnungsebene			
<p>LBV Art. 3</p> <p>1 Die Standardarbeitskraft (SAK) ist eine Einheit für die Erfassung des gesamtbetrieblichen Arbeitszeitbedarfs mit Hilfe standardisierter Faktoren.</p> <p>2 Die Standardarbeitskräfte werden nach den folgenden Faktoren berechnet: (...)</p>			
<p>DZV</p> <p>Art. 18</p> <p>1 Direktzahlungen werden nur ausgerichtet, wenn auf dem Betrieb ein Arbeitsbedarf für mindestens 0,25 SAK nach Artikel 3 Absatz 2 LBV besteht.</p> <p>Art. 21</p> <p>1 Pro Standardarbeitskraft werden maximal 70 000 Franken ausgerichtet.</p> <p>Art. 23</p> <p>1 Das massgebende Vermögen ist das steuerbare Vermögen, vermindert um 270 000 Franken pro Standardarbeitskraft und (...).</p>	<p>SBMV</p> <p>Art. 2</p> <p>1 [Umschuldungen] werden nur ausgerichtet, wenn auf dem Betrieb ein Arbeitsbedarf für mindestens 1,25 SAK besteht. (...)</p> <p>Art. 3</p> <p>1 In Gebieten des Berg- und Hügellandes, in denen die Bewirtschaftung (...) gefährdet ist, beträgt der erforderliche Arbeitsbedarf mindestens 0,75 SAK. (...)</p> <p>Art. 20</p> <p>1 Zusätzlich zu den Voraussetzungen (...) des Landwirtschaftsgesetzes müssen für die Gewährung von Umschulungsbeihilfen folgende Voraussetzungen erfüllt sein: (...)</p> <p>b. Für seine Bewirtschaftung wurden im Durchschnitt der letzten drei Jahre mindestens 0,75 SAK beansprucht.</p>	<p>SVV</p> <p>Art. 3</p> <p>1 Investitionshilfen werden nur ausgerichtet, wenn auf dem Betrieb ein Arbeitsbedarf für mindestens 1,25 SAK besteht.</p> <p>1bis Für Massnahmen und Einrichtungen der Diversifizierung (...) gilt der minimale Arbeitsbedarf für landwirtschaftliche Gewerbe (...) [1SAK]</p> <p>1ter Für eine Unterstützung von neuen Ökonomiegebäuden oder gleichwertigen Umbauten für Milchkühe, Mutterschweine, Legehennen oder für Gewächshäuser des Pflanzenbaus muss folgende Anzahl SAK ausgewiesen sein:</p> <p>a. Talzone 1,75 SAK;</p> <p>b. HZ und Bergzone I 1,50 SAK.</p> <p>3a 1 In Gebieten des Berg- und Hügellandes, in denen die Bewirtschaftung (...) gefährdet ist, beträgt der erforderliche Arbeitsbedarf mindestens 0,75 SAK</p> <p>Art. 43</p> <p>3 Die Starthilfe wird Betrieben mit einem Arbeitsbedarf ab 1,25 SAK gewährt.</p> <p>4 Der Investitionskredit für die Starthilfe beträgt für Betriebe ab einem Arbeitsbedarf von 5,0 SAK maximal 260 000 Franken.</p>	<p>VBB</p> <p>Art. 2a</p> <p>1 Für die Festlegung der Betriebsgrösse nach Standardarbeitskräften (SAK) gelten die Faktoren von Artikel 3 der LBV.</p> <p>2 Ergänzend zu Absatz 1 sind folgende Zuschläge und Faktoren zu berücksichtigen: (...)</p> <p>3 Auf Sömmerungsbetrieben können eigene und fremde Tiere (...) nur dann angerechnet werden, wenn der zum Gewerbe gehörende Sömmerungsbetrieb auf eigene Rechnung und Gefahr bewirtschaftet wird.</p> <p>4 Für die Verarbeitung von in der Region üblichen Produkten in bestehenden Anlagen der ersten Verarbeitungsstufe bemisst sich der Zuschlag in SAK nach dem effektiven Arbeitsaufwand.</p>
<p>IBLV</p> <p>Arbeitsbedarfes bei einzelbetrieblichen Massnahmen</p> <p>Art. 1 (...)</p> <p>Die zusätzlichen Faktoren für die Berechnung der Standardarbeitskräfte (SAK) für spezielle Betriebszweige sind in Anhang 1 festgelegt.</p>			

Quelle: Systematische Rechtssammlung des Bundes, Stand Dezember 2013. Bemerkung: Seit dem 1.1.2014 sind folgende zentrale Anpassungen in Kraft: 1) SBMV Art. 3: minimaler Arbeitsbedarf neu 0.6 SAK. 2) Für die Bemessung der SAK in der IBLV wird neu auch ein Zuschlag für die Aufbereitung, die Lagerung und den Verkauf selbstproduzierter landwirtschaftlicher Erzeugnisse in bereits bestehenden Anlagen auf dem Produktionsbetrieb nach dem effektiven Arbeitsaufwand berücksichtigt.

Neben dem minimalen Arbeitsaufkommen sieht das LwG auch einen Grenzwert für die Summe der Beiträge pro Standardarbeitskraft vor (LwG Art. 70). Pro SAK werden maximal 70'000 Fr. an Direktzahlungen ausbezahlt². Hinter der Begrenzung der Direktzahlungen pro SAK steht ein Ausgleichsgedanke: Betriebe mit viel Fläche und geringem Arbeitsaufwand sollen gegenüber kleineren Betrieben nicht bevorteilt werden.

² Der Vernetzungsbeitrag, der Landschaftsqualitätsbeitrag, die Ressourceneffizienzbeiträge und der Übergangsbeitrag werden unabhängig von der Begrenzung ausgerichtet (Art. 8, DZV).

Mit der Obergrenze der DZ pro SAK wird ein gesellschaftspolitisches Ziel verfolgt.

Damit wird ein Gleichgewicht zwischen dem Ziel der Leistungsabgeltung und jenem des sozialen Ausgleichs angestrebt (Botschaft AP 02). Zudem wird die gesellschaftliche Akzeptanz der Direktzahlungen tendenziell gestärkt, da hohe Direktzahlungen auch mit hohem Arbeitsaufwand (gemessen in SAK) verbunden sind. Von der Anwendung dieser Obergrenze sind jedoch eine relativ kleine Anzahl meist viehloser Betriebe betroffen (Auskunft BLW). Die Standardarbeitskraft spielt ausserdem eine Rolle in Bezug auf die Vermögensgrenze für die Übergangsbeiträge, indem das massgebende Vermögen um 270'000 Fr. pro SAK vermindert werden kann (DZV Art. 95). Die Übergangsbeiträge von Betrieben mit hohem Arbeitsaufwand (gemessen in SAK) werden weniger stark gekürzt als die von Betrieben mit gleichen Vermögen, aber tieferem Arbeitsaufkommen. Weiter sind Bewirtschafter von Betrieben im Berggebiet mit weniger als 0,5 SAK von der Ausbildungsanforderung ausgenommen (DZV, Art. 4). Zudem werden die Übergangsbeiträge bei grösseren strukturellen Änderungen gekürzt. Reduzieren sich bei einem Betrieb die SAK um 50 oder mehr Prozent, so wird der Übergangsbeitrag im gleichen Umfang reduziert (DZV, Art. 93).

Beitrag zu einer sozialverträglichen Entwicklung in der Landwirtschaft

Der Gesetzgeber sieht vor, dass die Kantone bäuerlichen Betrieben Betriebshilfen gewähren können (LwG Art. 78). Betriebe können mit zinslosen Darlehen unterstützt werden, um eine unverschuldete finanzielle Bedrängnis zu beheben, ein bestehendes verzinsliches Darlehen abzulösen (Umschuldung) oder um die Betriebsaufgabe zu erleichtern (Verordnung über die sozialen Begleitmassnahmen in der Landwirtschaft (SBMV) Art. 1). Dabei können rückerstattungspflichtige Beiträge, ausstehende Investitionskredite oder Betriebshilfedarlehen in ein neues Betriebshilfedarlehen umgewandelt werden.

Die Betriebshilfen sollen Betriebe in finanzieller Bedrängnis, die langfristig eine Existenzgrundlage bieten, unterstützen.

Grundsätzlich soll sich die Betriebshilfe auf Betriebe fokussieren, die längerfristig eine Existenzgrundlage bieten (LwG Art. 80). Dies kann auch auf einer Erwerbskombination von nichtlandwirtschaftlichen und landwirtschaftlichen Tätigkeiten basieren. Um einen ausreichenden Anteil der landwirtschaftlichen Tätigkeiten sicherzustellen, wird für den Erhalt von Betriebshilfedarlehen ein angemessenes Arbeitsaufkommen, mindestens aber eine SAK vorausgesetzt (LwG Art. 80). Auf Verordnungsstufe wird die SAK-Anforderung nach Massnahmen differenziert.

- Für Darlehen zur Behebung einer unverschuldeten finanziellen Bedrängnis genügt ein Arbeitszeitbedarf von einer SAK.
- Umschuldungen werden erst ab einem minimalen Arbeitszeitbedarfs von 1.25 SAK gewährt (SBMV Art. 2).
- Darlehen zur Erleichterung der Betriebsaufgabe erfordern keinen minimalen Arbeitszeitbedarf, weil bei der Gewährung der Investitionshilfen die Eintrittskriterien erfüllt waren (SBMV, Weisungen und Erläuterungen, S. 2).
- Für die Gewährung von Umschulungsbeihilfen muss die Bewirtschaftung des Betriebs im Durchschnitt der letzten drei Jahre mindestens ein Arbeitsaufkommen von 0.75 SAK ausweisen (SBMV Art. 20).

In Gebieten des Berg- und Hügellands, in denen die Bewirtschaftung oder eine genügende Besiedlungsdichte gefährdet ist, beträgt der erforderliche Arbeitszeitbedarf mindestens 0.60 SAK (SBMV Art. 3).

Unterstützung von Strukturverbesserungen

Die Unterstützung von Strukturverbesserungsmassnahmen basiert auf vier Zielen: 1) Die Gewährung von Beiträgen und Investitionskrediten soll die Betriebsgrundlagen verbessern und die Produktionskosten senken. 2) Die Unterstützung soll die Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse im ländlichen Raum, insbesondere im Berggebiet, verbessern. 3) Mit den Strukturverbesserungen sollen Kulturland sowie landwirtschaftliche Bauten und Anlagen vor Verwüstung oder Zerstörung durch Naturereignisse geschützt werden. 4). Die Beiträge und Investitionskredite sollen zur Verwirklichung ökologischer, tierschützerischer und raumplanerischer Ziele beitragen (LwG Art. 87). Investitionskredite werden als Starthilfe, für den Neu- und Umbau von Wohn- und Ökonomiegebäuden, für Massnahmen zur Diversifizierung im landwirtschaftlichen und landwirtschaftsnahen Bereich und für die Verbesserung der Produktion von Spezialkulturen gewährt (LwG Art. 106). Für die Berechnung des Arbeitszeitaufwands führte der Gesetzgeber in der Verordnung über Investitionshilfen und soziale Begleitmassnahmen in der Landwirtschaft (IBLV) eine separate Liste mit zusätzlichen SAK-Faktoren für ausgewählte Betriebszweige ein. Seit Juli 2011 gelten für spezielle Betriebszweige wie Pilz-, Champignon- und Sprossenproduktion sowie für den produzierenden Gartenbau zusätzliche SAK-Faktoren für Investitionskredite (IBLV Anhang 1 zu Art. 1).

Analog zum Beitrag zu einer sozialverträglichen Entwicklung der Landwirtschaft setzt der Gesetzgeber für die Vergabe von Beiträgen und Investitionskrediten im Rahmen der Strukturverbesserungen voraus, dass der Betrieb längerfristig eine Existenzgrundlage bietet (LwG Art. 89). Das landwirtschaftliche Arbeitsaufkommen muss dabei mindestens einer Standardarbeitskraft entsprechen. Der Begriff "ein Arbeitszeitbedarf von mindestens einer SAK" fordert dabei eine längerfristige Betrachtungsweise und die Berechnung der SAK muss sich auf die zukünftige Bewirtschaftungsweise beziehen (SVV, Weisungen und Erläuterungen, S.4). Der entsprechende Grenzwert muss spätestens zwei Jahre nach Gewährung der Investitionshilfen erreicht und während mindestens fünf Jahren eingehalten werden. Für das minimale landwirtschaftliche Arbeitsaufkommen soll explizit nur die landwirtschaftliche Kerntätigkeit angerechnet werden. Damit soll erreicht werden, dass Betriebe mit einer geringen landwirtschaftlichen Substanz nicht in den Genuss von Investitionshilfen kommen (SVV, Weisungen und Erläuterungen, S. 4). Ohne eine ausreichende landwirtschaftliche Substanz erachtet der Gesetzgeber die Anforderung einer längerfristigen Existenzgrundlage als nicht erfüllt. Wie im Begriff "Strukturverbesserungen" bereits erkennbar, sollen mit diesen Beiträgen und Investitionskrediten strukturelle Ziele erreicht werden. Teure und unrentable Strukturen sollen nicht unterstützt werden. Dazu werden zusätzliche Kriterien berücksichtigt und die SAK als Grenzwert dient im Bereich der Strukturverbesserungen nur als Eintrittskriterium. Ob der Betrieb tatsächlich förderungswürdig ist, wird im Rahmen einer einzelbetrieblichen Beurteilung entschieden. Der SAK-Grenzwert hat in diesem Fall eine administrative Funktion, indem er den Kontrollaufwand für die Behörde senkt, weil sie Gesuche von Betrieben mit weniger als einer SAK nicht im Einzelfall prüfen muss.

Mit den Strukturverbesserungsmassnahmen sollen langfristige und wettbewerbsfähige Strukturen gefördert werden.

Die SAK dient als Eintrittskriterium. Danach folgt eine einzelbetriebliche Prüfung der Tragbarkeit und Rentabilität der Investition.

Auf Verordnungsebene werden die SAK-Anwendungskriterien nach verschiedenen Massnahmen und Investitionen differenziert (SVV Art. 3).

- Investitionshilfen werden nur ausgerichtet, wenn auf dem Betrieb ein minimaler Arbeitszeitbedarf von 1.25 SAK vorhanden ist. Die Unterstützung von neuen Ökonomiegebäuden oder gleichwertigen Umbauten für Milchkühe, Mutterschweine, Legehennen oder für Gewächshäuser des Pflanzenbaus verlangt im Talgebiet ein minimales Arbeitsaufkommen von 1.75 SAK bzw. von 1.5 SAK in der Hügel- und Bergzone I (SVV Art.3 Absatz 1ter). In gefährdeten Gebieten gilt allerdings ein Grenzwert von 0.60 SAK (seit 1.1.2014). Die Kriterien für die Feststellung von gefährdeten Gebieten sind in der Verordnung über Investitionshilfen und soziale Begleitmassnahmen in der Landwirtschaft festgehalten (IBLV Anhang 2 Art. 2).
- Für die Starthilfe ist ein minimaler Arbeitszeitaufwand von 1.25 SAK erforderlich. Das rückzahlbare Starthilfedarlehen dient dem Inventarkauf, dem Erwerb von Liegenschaften, der Schuldenablösung oder baulichen Investitionen im Rahmen der Betriebsübernahme durch junge Landwirtinnen und Landwirte bis 35 Jahre. Sie ermöglicht damit einen günstigeren Eintritt in den landwirtschaftlichen Sektor. Der Investitionskredit bei der Übernahme eines Betriebs steigt mit zunehmendem Umfang des Arbeitszeitaufwands an (IBLV Anhang 4 Art. 5). Er beträgt aber maximal 260'000 Fr. für Betriebe mit fünf oder mehr SAK. Die Gesuchsteller und Gesuchstellerinnen müssen die Eintrittsbedingungen erfüllen, die Verwendung und die Tragbarkeit (Art. 8 SVV) nachweisen. Die Starthilfe kann verweigert oder ausnahmsweise gekürzt werden, wenn die gesetzeskonforme Verwendung, die Tragbarkeit oder eine andere Bedingung nicht genügend nachgewiesen ist.
- Für Massnahmen und Einrichtungen der Diversifizierung gilt der Arbeitszeitbedarf für landwirtschaftliche Gewerbe (1.0 SAK). Der tiefere Wert für die Diversifizierung dient insbesondere der Harmonisierung mit der Raumplanungsgesetzgebung, welche für die Strukturverbesserungen im Bereich der Diversifizierung wichtig ist und deren Massnahmen ebenfalls auf den Begriff des landwirtschaftlichen Gewerbes abstützen. Der Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe erlaubt ausserdem die Berücksichtigung regionaler Verhältnisse soweit der Kanton von der Herabsetzung der Gewerbe-grenze im Rahmen des BGGB Gebrauch macht. Auch für die Diversifizierung umfassen die SAK-Werte nur die landwirtschaftliche Kerntätigkeit (SVV, Weisungen und Erläuterungen, S. 4).

3.2 Die Standardarbeitskraft im Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht

Zweck des BGGB ist, das bäuerliche Grundeigentum zu fördern und namentlich bodenbewirtschaftende Familienbetriebe zu erhalten. Das Gesetz sieht ausserdem vor, dass die Stellung des Selbstbewirtschafters gestärkt und übersetzte Preise für den landwirtschaftlichen Boden bekämpft werden (Art. 1 BGGB).

Das BGGB kennt zwei Rechtsobjekte: jenes des landwirtschaftlichen Grundstücks und des landwirtschaftlichen Gewerbes. Als wesentliches Steuerungsinstrument dient der Begriff des landwirtschaftlichen Gewerbes. Als landwirtschaftliches Gewerbe gilt eine Gesamtheit von landwirtschaftlichen Grundstücken, Bauten und Anlagen, die als Grundlage der landwirtschaftlichen Produktion dient und zu deren Bewirtschaftung, wenn sie landesüblich ist, mindestens eine SAK nötig ist (BGGB Art. 7). Die zentralen Mechanismen im BGGB sind, dass 1) wenn ein Gewerbe vorliegt, jeder selbstbewirtschaftende und dafür geeignete Erbe in der Erbteilung die ungeteilte Zuweisung des Gewerbes zum Ertragswert (Art. 10 und 11 Abs. 1 BGGB) verlangen kann, 2) für landwirtschaftliche Gewerbe das Verbot der Realteilung gilt (Art. 58 Abs. 1 BGGB), und 3) der Pächter an einem zu veräussernden landwirtschaftlichen Grundstück ein Vorkaufsrecht hat, wenn er Eigentümer eines landwirtschaftlichen Gewerbes ist (Art. 47 Abs. 2 BGGB). Schliesslich kann sich, wer als Erbe bereits Eigentümer eines Gewerbes ist, zudem ein in der Erbschaft befindendes und in der Nähe des Gewerbes liegendes landwirtschaftliches Grundstück zum doppelten Ertragswert zuweisen lassen (Art. 21 Abs. 1 BGGB). Verwandte haben zudem unter gewissen Voraussetzungen ein Vorkaufsrecht an einem Gewerbe oder Grundstück (Art. 42 BGGB). Umgekehrt bedeutet das, dass die zentralen Mechanismen des BGGB, die erbrechtliche Übernahme des Betriebs zum Ertragswert, das Vorkaufsrecht des Pächters und der Verwandten und das Realteilungsverbot für Betriebe mit weniger als einer SAK nicht gelten. Die Kantone können allerdings den Grenzwert für die Gewerbegrenze auf 0.6 SAK senken (Art. 5 BGGB). Insgesamt zehn Kantone (Appenzell Innerrhoden, Bern, Freiburg, Genf, Glarus, Jura, Luzern, Solothurn, Tessin und Waadt) machten seit 2008 von diesem Recht Gebrauch (mit Bezug zum damaligen Grenzwert von 0.75 SAK). Die Kantone Bern, Glarus und Luzern stuften die kantonalen Gewerbegrenzen nach Zonen ab. Für Betriebe aus der Hügel- und den Bergzonen gilt ein tieferer SAK-Grenzwert als für Betriebe im Talgebiet. Für die Festlegung der Betriebsgrösse nach Standardarbeitskräften gelten die Faktoren aus der LBV und die Zuschläge nach Artikel 2a VBB.

Zweck des BGGB ist die Förderung von bodenbewirtschaftenden Familienbetrieben.

Die zentrale Verbindung zwischen dem Ziel „bäuerliches Grundeigentum fördern und namentlich bodenbewirtschaftende Familienbetriebe erhalten“ und der „Zuweisung zum Ertragswert“ ist, dass Bäuerinnen und Bauern die Betriebe übernehmen können, ohne sich (stark) verschulden zu müssen. Damit soll die finanzielle Tragbarkeit der Bauernbetriebe sichergestellt werden. Das Ziel des Schutzes vor Überschuldung stand schon am Ursprung der Einführung des Ertragswertprinzips im Jahr 1907. Das Ertragswertprinzip ermögliche eine Verhütung von Überzahlungen landwirtschaftlicher Heimwesen durch eine möglichst objektive Bewertung der Liegenschaften (Popp 2000, S. 32).

Die Übernahme zum Ertragswert ermöglicht die Weiterführung eines Betriebs zu finanziell tragbaren Konditionen.

Analog zu den Strukturverbesserungen verfolgt der Gesetzgeber auch im Bereich des BGGB strukturelle Ziele. Mit der Gewerbegrenze definiert der Bund ein „Pforte in die Landwirtschaft“ beziehungsweise ein „Eingangstor in den Beruf Landwirt“ (Hofer 2008, S.243). Mit der Wahl der Grösse dieses Eingangstors kann die Politik den Strukturwandel der landwirtschaftlichen Betriebe mit beeinflussen. Die Vorteile einer Übernahme zum Ertragswert, d.h. die Möglichkeit der Übernahme zu günstigen Konditionen, soll dabei in erster Linie denjenigen Betrieben zugestanden werden, die längerfristig eine Existenzgrundlage bieten. Förderungswürdige Betriebe sind damit in erster Linie Haupt-

erwerbsbetriebe. In den früheren Bestimmungen war man noch von einer Unterscheidung in Haupt- und Nebenerwerbsbetriebe ausgegangen. Diese Unterscheidung erfolgt im bestehenden Recht über die SAK, ohne dies explizit auszudrücken (Hofer, Kommentare BGGB, S. 213).

Das BGGB fördert Betriebe, die hauptsächlich in der Kernlandwirtschaft tätig sind.

Wie bei den Strukturverbesserungen wird beim Gewerbe die landwirtschaftliche Substanz ebenfalls als zentrales Förderungskriterium gesehen. Bei der Feststellung des Gewerbes soll nicht ausschliesslich auf die bestehenden Verhältnisse abgestellt werden, sondern darauf, was in Zukunft sinnvoll ist und bei realistischer Betrachtung erreicht werden kann (BBI 1988 III 984). Gemäss der Formulierung einer "landesüblichen Bewirtschaftung" verlangt das BGGB eine objektive Beurteilung. Mit den Anpassungen des BGGB im Rahmen der AP 11 liess der Gesetzgeber für subjektive Elemente, d.h. für individuelle Absichten des Übernehmers keinen Raum mehr.

Die Gewerbestellung soll auf einem objektiven Mass beruhen.

Die Gewerbegrenze sollte damit im bestehenden Recht ein rein objektives Mass für die minimale Betriebsgrösse eines Gewerbes sein (Hofer, Kommentare BGGB, S. 251). Die Gewerbegrenze und damit die Zuweisung zum Ertragswert hat somit auch ein strukturelles Ziel. Mit der Aufgabe von Nebenerwerbsbetrieben mit geringer kernlandwirtschaftlicher Substanz, welche die Gewerbegrenze nicht erreichen, sollen Flächen für Betriebe mit einer ausreichenden kernlandwirtschaftlichen Substanz und einer längerfristigen Existenzfähigkeit frei werden. Die Gewerbegrenze soll explizit den Strukturwandel nicht hemmen (Hofer 2008, S. 240). Dadurch wird gleichzeitig der innerlandwirtschaftlichen Konkurrenz entgegengewirkt, weil bei einem stagnierenden Produktionswert der Schweizer Landwirtschaft das Einkommen pro Betrieb weniger stark unter Druck gerät (Hofer 2008, S. 241). Im Gegensatz zur Anwendung im Bereich der Strukturverbesserungen erfolgt bei der Gewerbestellung keine einzelbetriebliche Prüfung der wirtschaftlichen Existenzfähigkeit des Betriebs. Sofern der Bewirtschafter die grundlegenden SAK-Anforderungen zur ortsüblichen Bewirtschaftung erfüllt, den Betrieb selber bewirtschaften will und dafür geeignet ist, kann er den Betrieb (bzw. die Produktionsstätte) zum Ertragswert übernehmen.

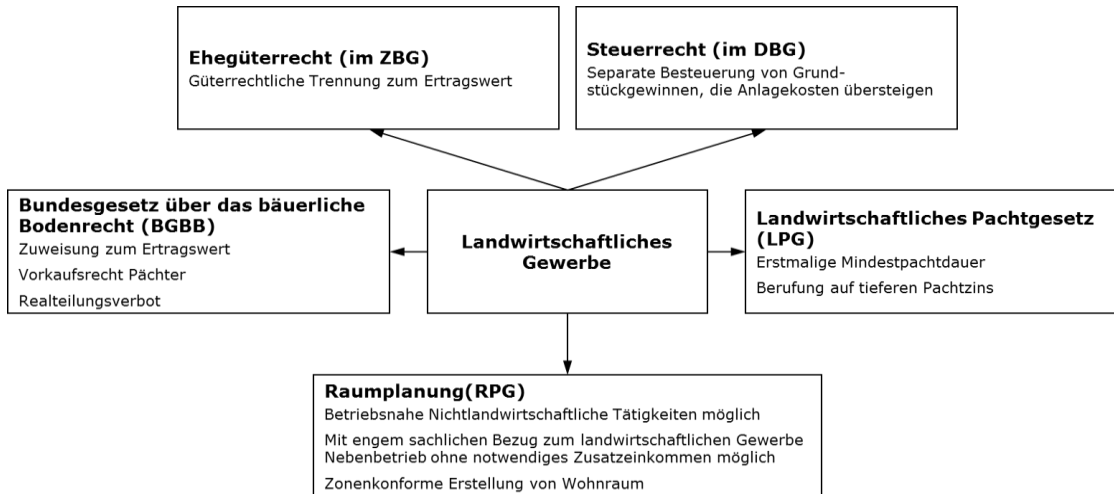
Neben diesen strukturellen Zielen (Erhöhung der Flächenmobilität, weniger Konkurrenz unter Bauern) beabsichtigt der Gesetzgeber mit der Anwendung der Gewerbegrenze auch familieninterne Ungerechtigkeiten zu verhindern. Unter der Voraussetzung einer geringen kernlandwirtschaftlichen Substanz besteht die Gefahr, dass die landwirtschaftliche Produktion nach der Übernahme zum Ertragswert extensiviert wird. Die Miterben würden dadurch benachteiligt (Hofer 2008, S. 240). Zu bemerken ist, dass eine lebzeitige Hofübergabe keiner Zustimmung der Miterben bedarf und daher auch zum Ertragswert erfolgen kann, wenn es sich beim Betrieb nicht um ein landwirtschaftliches Gewerbe handelt. Der Übernehmer muss aber gewärtigen, dass durch die nicht gerechtfertigte Übernahme zum Ertragswert eine lebzeitige Zuwendung vorliegt und die Miterben im späteren Erbfall die erbrechtliche Ausgleichung (Art. 626 Abs. 2 ZGB) oder Herabsetzung (Art. 527 Ziff. 1 ZGB) verlangen können.

Einordnung des landwirtschaftlichen Gewerbes in der Rechtsordnung

Durch die Anwendung von Grenzwerten für das landwirtschaftliche Gewerbe wirkt sich die SAK neben der Hofübernahme zum Ertragswert und die Übernahme von Grundstü-

cken im Rahmen des BGBB auch auf das Ehegüterrecht, das Steuerrecht, Wohnbauten in der Landwirtschaftszone oder die Definition von Nebenbetrieben gemäss dem Raumplanungsgesetz aus (Wolf 2013). Abbildung 5 illustriert die Anwendung des landwirtschaftlichen Gewerbebegriffs und die Zielsetzung im jeweiligen Anwendungsbereich.

Abbildung 5: Die Stellung des landwirtschaftlichen Gewerbes in der Rechtsordnung



Quelle: In Anlehnung an Wolf 2013

Der folgende Abschnitt fasst die Bedeutung des Gewerbebegriffs zusammen. Die Ausführungen basieren im Wesentlichen auf den Artikeln von Wolf (2012, 2013).

- Im landwirtschaftlichen Pachtrecht führt der Gewerbebegriff des bauerlichen Bodenrechts dazu, dass der Pächter eines landwirtschaftlichen Gewerbes gegenüber dem Grundstückspächter insofern bevorzugt ist, als er sich auf eine längere erstmalige Mindestpachtdauer (9 Jahre gegenüber 6 Jahre bei Grundstücken, Art. 7 Abs. 1 LPG) und einen tieferen Pachtzins berufen kann (Art. 37 LPG).
- Im Ehegüterrecht ist bei einer güterrechtlichen Auseinandersetzung das Vermögen der Ehegatten grundsätzlich zum Verkehrswert einzusetzen (Art. 211 ZGB). Besteht zum Zeitpunkt der güterrechtlichen Auseinandersetzung jedoch ein landwirtschaftliches Gewerbe, das ein Ehegatte nach Auflösung des Güterstandes als Eigentümer selber weiter bewirtschaftet, so ist für die Berechnung des Mehrwertanteils und der Beteiligungsforderung (Art. 215 ZGB) der im Vergleich zum Verkehrswert deutlich tiefere Ertragswert massgebend (Art. 212 Abs. 1 ZGB).
- Aus dem Raumplanungsrecht ergibt sich, dass die Einrichtung eines nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetriebes nur auf einem landwirtschaftlichen Gewerbe möglich ist (Art. 24b Abs. 1 RPG). Besteht ein landwirtschaftliches Gewerbe, so ist der für den Betrieb des Gewerbes erforderliche Wohnraum, einschliesslich jener für die abtretende Generation, in der Landwirtschaftszone zonenkonform (Art. 16a RPG7, Art. 34 Abs. 3 RPV8).
- Im Steuerrecht zählen Gewinne aus Veräusserung, buchmässiger Aufwertung oder Überführung von Grundstücken vom Geschäftsvermögen ins Privatvermögen zum steuerbaren Einkommen. Land- und forstwirtschaftliche Grundstücke nehmen dies-

bezüglich eine Sonderstellung ein. Um der Progression entgegenzuwirken, unterliegt nur der Gewinn bis zu den Anlagekosten der Einkommenssteuer und sind auf diesem Gewinn keine Sozialversicherungsbeiträge geschuldet (Art. 17 AHVV). Diese Privilegien³ gelten jedoch nur, wenn ein landwirtschaftliches Gewerbe besteht.

Darüber hinaus wird der Begriff des landwirtschaftlichen Gewerbes auch im Bereich der Strukturverbesserungen verwendet, beispielsweise für Beiträge an einzelbetriebliche Ökonomiegebäude (Art. 96 Abs. 2 LwG). Allerdings liegen die SAK-Grenzwerte im Bereich der Strukturverbesserungen in jedem Fall über denjenigen für die Gewerbebedefinition.

Ziel des Gesetzgebers ist die kohärente Anwendung des Gewerbebegriffs und die Gleichbehandlung von Erben und Ehegatten.

Das Ziel des Gesetzgebers in der Anwendung des Gewerbebegriffs ist eine kohärente und einfache gesetzliche Anwendung in verschiedenen Bereichen. Der Vorteil ist, dass nicht für jede der unterschiedlichen Anwendungen ein eigenes Kriterium der Förderungswürdigkeit definiert werden muss.

Dies wird insbesondere mit Blick auf das Raumplanungsrecht relevant. Die einheitliche Regelung erlaubt, dass Betriebe, welche aus landwirtschaftlicher Sicht als förderungswürdig gelten, gleichzeitig auch berechtigt sind, zonenkonforme Bauten zu erstellen. Eine separate Anwendung der Förderungswürdigkeit, indem beispielsweise die Raumplanung einen eigenen Indikator verwendet, würde dazu führen, dass Betriebe zwar als Einheit zum Ertragswert übernommen werden könnten, jedoch nicht automatisch berechtigt wären, in der Landwirtschaftszone bauliche Investitionen zu tätigen. Dies würde die unternehmerische Freiheit einschränken und die Raumplanung würde ein "kleineres Eingangstor" für die Erstellung von Bauten einführen.

Im Bereich von steuerrechtlichen Fragen und der Ehegütertrennung geht es analog um eine kohärente und effiziente Anwendung in der gesetzlichen Praxis. Eine separate Definition der Förderungswürdigkeit würde den administrativen Aufwand und die Unsicherheit in Bezug auf die gesetzliche Ausgangslage wesentlich erhöhen.

3.3 Ziele der Standardarbeitskraft in den Anwendungsbereichen

Das SAK-System ist stark in der bestehenden Gesetzgebung verankert und legitimiert. Der Gesetzgeber verfolgt damit in den verschiedenen Anwendungsbereichen unterschiedliche Ziele. Neben den übergeordneten Zielen, die explizit in den verschiedenen Gesetzen verankert sind, hat die Verwendung des SAK-Systems auch spezifische Sach- oder Verhaltensziele (Tabelle 2).

³ Von der privilegierten Besteuerung sollen nur dem BGGB unterstellte Grundstücke profitieren können. Die tatsächliche landwirtschaftliche Nutzung des Grundstücks sei nicht massgebend. Diese Rechtsprechung hat erhebliche Auswirkungen bei der Veräusserung von Bauland mit Gewinnfolge. Landwirtschaftliche Grundstücke innerhalb von Bauzonen sind nämlich nur dann (in beschränktem Umfang) dem BGGB unterstellt, wenn darauf betriebsnotwendige Bauten oder Anlagen stehen und ein landwirtschaftliches Gewerbe vorliegt (Art. 2 Abs. 2 lit. a BGGB).

Gesetzliche Grundlage des SAK-Systems

Tabelle 2: Die Ziele in der Anwendung der Standardarbeitskraft

Bereich	Übergeordnetes Ziel	Sachziele / Verhaltensziele	Ziel des SAK-Schwellenwerts
Direktzahlungen	Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen	SAK-Untergrenze: Direktzahlungen sollen nicht an Hobby-Betriebe ausgerichtet werden. Sinnvolle Einschränkung des administrativen Aufwandes (ÖLN-Kontrolle und -Auszahlung).	Abgrenzung von Hobby-Betrieben.
		DZ-Obergrenze pro SAK: Die rein extensive Bewirtschaftung von Betrieben soll wirtschaftlicher weniger attraktiv gemacht werden.	Reduktion der Direktzahlungssumme, wenn der Betrieb zu extensiv bewirtschaftet wird.
Soziale Begleitmassnahmen	Sozialverträgliche Entwicklung in der Landwirtschaft	Hilfe für Betriebe, welche in eine unverschuldete finanzielle Bedrängnis geraten sind. Die Förderung soll aber auf Betriebe, die längerfristig eine Existenzgrundlage bieten, beschränkt bleiben (Haupterwerb). → Betriebe sollen strukturelle Anpassungen vornehmen, um längerfristig bestehen zu können.	Vorselektion von Gesuchen, um Betriebs-hilfedarlehen auf die von längerfristig existenzfähigen Betrieben einzugrenzen.
Strukturverbesserungsmassnahmen	Verbesserung der Betriebsgrundlagen (Senkung der Produktionskosten)	Mit der Vergabe von Strukturverbesserungsmassnahmen sollen wirtschaftlich nachhaltige Strukturen, die den Strukturwandel nicht bremsen, aufgebaut werden. → Investitionen in wirtschaftlich tragbare und wettbewerbsfähige Strukturen.	Vorselektion von Gesuchen für Strukturverbesserungsmassnahmen. Betriebe, die aufgrund ihrer kernlandwirtschaftlichen Substanz längerfristig existenzfähig sind, sollen abgegrenzt werden können.
	Verbesserung der Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse im ländlichen Raum	Erhaltung der landwirtschaftlichen Strukturen in peripheren Gebieten, insbesondere im Berggebiet. → Investitionen zur Erhaltung des Produktionspotenzials im Berggebiet.	
	Schutz von Kulturland und Bauten vor Naturereignissen	Erhaltung des landwirtschaftlichen Produktionspotenzials. → Ersatz- und Vorsorgeinvestitionen im Tiefbau	

Gesetzliche Grundlage des SAK-Systems

	Beitrag zu ökologischen, tierschützerischen und raumplanerischen Zielen	Investitionssicherheit bei geänderten gesetzlichen Anpassungen. → Sicherstellung von Reinvestitionen	
	Starthilfe für junge Landwirte	Verbesserung der wirtschaftlichen Ausgangslage für neu übernommene Betriebe	Keine Gewährung von Starthilfedarlehen für Betriebe, die längerfristig nicht existenzfähig sind
BGBB	Förderung des bäuerlichen Grundeigentums namentlich von Familienbetrieben und einer leistungsfähigen, auf eine nachhaltige Bodenbewirtschaftung ausgerichteten Landwirtschaft	<p>Förderung von Betrieben, die eine längerfristige Existenz bieten können und in der Kernlandwirtschaft verankert sind. → keine Überschuldung bei der Übernahme der Betriebe</p> <p>Betriebe, die keine langfristige Perspektive in der Kernlandwirtschaft aufweisen, sollen nicht gefördert werden, um den Strukturwandel (Flächenmobilität) zu ermöglichen und die innerlandwirtschaftliche Konkurrenz zu reduzieren.</p> <p>Miterben sollen nicht benachteiligt werden.</p>	Erteilung einer staatlichen Garantie für die Übernahme zum Ertragswert nur für Betriebe, die aufgrund ihrer kernlandwirtschaftlichen Substanz längerfristig existenzfähig sind.
Raumplanung	Haushälterischer Umgang mit Boden; Abstimmung raumwirksamer Tätigkeiten	Bestimmung der ausserhalb des Siedlungsgebiets zonenkonformen Bautätigkeiten. → Erstellung langfristig genutzter Strukturen.	Gewährung von raumplanerischen Privilegien ausserhalb der Bauzonen nur für Betriebe, die aufgrund ihrer kernlandwirtschaftlichen Substanz längerfristig existenzfähig sind (kohärente Anwendung zwischen BGBB und RPG).
		Landwirtschaftsnahe Tätigkeiten in bestehender Bausubstanz ermöglichen	
Ehegüterrecht	Gerechte Trennung von gemeinsamen Gütern	Schutz vor Überschuldung des landwirtschaftlichen Gewerbes bei der Gütertrennung.	Keine Privilegierung der im landwirtschaftlichen Bereich verbleibenden Partei bei Gütertrennung, wenn der Betrieb nicht längerfristig existenzfähig ist (kohärente Anwendung zwischen BGBB und ZGB).

3.4 Exkurs: Förderungswürdige Landwirtschaft

Aus den Zielsetzungen im Bereich des BGGB, der SBMV und der Strukturverbesserungen ergibt sich die Frage, was unter dem Begriff "langfristige Existenz" verstanden wird und welche Betriebe im Grundsatz in diesen Bereichen als förderungswürdig betrachtet werden.

Vor dem neuen Landwirtschaftsgesetz, welches 1999 in Kraft gesetzt wurde, war das Strukturbild der Schweizer Landwirtschaft klar auf eine Erhaltung der Landwirtschaftsbetriebe ausgerichtet. Es gab Grenzen für das Wachstum der Betriebe und Förderungen für kleinstrukturierte Betriebe. Grundsätzlich sollten jedoch in erster Linie Haupterwerbsbetriebe gefördert werden, welche den Hauptteil ihres Einkommens aus der Landwirtschaft erzielen und mindestens ihre halbe Arbeitskraft für die Bewirtschaftung des Betriebs einsetzen. Im Verlauf der Zeit zeigte sich jedoch, dass der Strukturwandel (die Reduktion der Anzahl der Betriebe) nicht aufgehalten werden soll (vgl. Kapitel 2). Zudem wurde deutlich, dass das landwirtschaftliche Einkommen, aufgrund der hohen Variabilität zwischen den Betrieben und der zunehmenden Diversifikation der landwirtschaftlichen Produktion, schlecht geeignet war, um förderungs- und nicht förderungswürdige Betriebe zu unterscheiden.

Mit den Agrarreformen wurde das Strukturbild daher gelockert. Weiterhin gilt der Grundsatz, dass die eigene Arbeitskraft auf dem Betrieb eingesetzt werden soll. Der Strukturwandel soll aber nicht gebremst werden, sondern sozialverträglich erfolgen. Das heisst, die Hofaufgabe soll im Rahmen des Generationswechsels erfolgen. Die Gewerbegrenze kennt kein Einkommenskriterium mehr. Ob ein Betrieb förderungswürdig ist oder nicht, wird durch die SAK bestimmt, das heisst in erster Linie durch die kernlandwirtschaftliche Substanz (Fläche, Kulturen und Anzahl GVE).

Die Akzeptanz dieser Perspektive wurde im Vorfeld der vorliegenden Untersuchung im Rahmen von zwei Workshops mit Interessenvertretern aus der Landwirtschaft diskutiert. Im Zentrum stand die Frage, welche landwirtschaftlichen Betriebe in der Schweiz förderungswürdig seien. Die Erkenntnisse aus diesen Workshops wurden in Form von Thesen zur förderungswürdigen Landwirtschaft zusammengefasst (Weber 2013). Für die Beurteilung des SAK-Systems sind folgende Thesen zentral:

- Der Begriff der Landwirtschaft soll auch künftig so weit formuliert werden, dass eine vielfältige, regionale Landwirtschaft, die eine flächendeckende Bewirtschaftung ermöglicht, als förderungswürdig gilt (These f).
- Als förderungswürdig werden primär Aktivitäten im Bereich der Kernlandwirtschaft angesehen. Ein ausschliesslicher Bezug zur Produktion [LwG Artikel 3 Absatz 1 a] wird als zu eng erachtet (These h).
- Landwirtschaftsbetriebe sollen nicht ausschliesslich aus landwirtschaftsnahen Aktivitäten bestehen. Ein minimaler Anteil von Aktivitäten aus der Kernlandwirtschaft muss vorhanden sein (These m).
- Auf einem bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betrieb sollen die Familienarbeitskräfte in der Produktion einen signifikanten Anteil ausmachen (These t).

Thesen zum Begriff der "förderungswürdigen Landwirtschaft".

- Auf einem bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betrieb soll die landwirtschaftliche Produktion für die Betriebsleiterfamilie in Bezug auf die Erwirtschaftung des eigenen Lebensunterhalts eine wirtschaftliche Bedeutung haben (These w).
- Die gewählten Betriebsformen, Betriebs- und Erwerbskombinationen sind für die Definition von bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betrieben nicht relevant (These x).

3.5 Fazit gesetzliche Grundlagen

Das bestehende System der Standardarbeitskraft (SAK) ist ein agrarpolitisches Instrument, welches in verschiedenen Politikbereichen angewendet wird. In den einzelnen Bereichen werden mit der Anwendung der Standardarbeitskraft als Betriebsgrössenmass verschiedene Zielsetzungen verfolgt. Die Verwendung der Standardarbeitskraft ist gesetzlich sowohl im LwG als auch im BGBB verankert. Im bestehenden Recht ist die Anwendung eines Betriebsgrössenmasses mit einem Bezug zur Arbeitswirtschaft daher Pflicht.

Grundsätzlich lässt sich die Anwendung in zwei funktionale Bereiche trennen: Auf der einen Seite hat das SAK-System eine abgrenzende Funktion, indem es ein administratives Eintrittskriterium darstellt. Im Bereich der Direktzahlungen können dadurch Hobby-Betriebe abgegrenzt und ein ungerechtfertigt hoher administrativer Aufwand sinnvoll eingeschränkt werden. Für die Strukturverbesserungen dient die SAK-Schwelle als Eintrittskriterium, damit nicht (noch so kleine) Betriebe ohne kernlandwirtschaftliche Substanz geprüft werden müssen. Dies gilt analog für den Bereich der sozialen Begleitmassnahmen.

Auf der anderen Seite dienen die Schwellenwerte für Standardarbeitskräfte, sofern eine Produktionsstätte vorliegt und der Unternehmer geeignet ist, als abschliessendes Kriterium, um zur längerfristigen Existenz eines Betriebs eine Aussage zu machen (Gewerbe-grenze). Die Absicht ist, diejenigen Betriebe zu fördern, die längerfristig eine ausreichende Existenz bieten und einen wesentlichen Teil des Einkommens aus der Landwirtschaft erzielen. Die Annahme des Gesetzgebers ist, dass eine längerfristige Existenz des Betriebs nur dann erwartet werden kann, wenn eine ausreichende kernlandwirtschaftliche Substanz vorhanden ist. Nebenerwerbsbetriebe, die aufgrund einer zu geringen kernlandwirtschaftlichen Substanz kein Gewerbe sind, werden dadurch nicht verhindert, es besteht jedoch kein Anspruch auf die gesetzlichen Förderungen im Rahmen der sozialen Begleitmassnahmen (mit Ausnahmen), der Strukturverbesserungen und auf die Privilegien des landwirtschaftlichen Gewerbes.

Um eine rechtliche Gleichbehandlung zu ermöglichen, bezieht sich der Gesetzgeber konsequent auf eine objektive Bewertung der landwirtschaftlichen Substanz. Damit entfällt aus einer gesetzlichen Perspektive auch der Anspruch an die Standardarbeitskraft, den effektiven Arbeitszeitaufwand auf einem Betrieb widerzugeben. Die SAK repräsentiert einen standardisierten Wert für die kernlandwirtschaftlichen Aktivitäten im landesüblichen Mittel und nicht zur Bestimmung des effektiven Arbeitszeitaufwands eines individuellen Betriebes.

Mit der Anwendung der SAK-Schwelle in den Anwendungsbereichen werden immer auch Ziele verfolgt, die auf einem bestimmten Strukturbild beruhen. Für die Strukturverbesserungen und die sozialen Begleitmassnahmen ist der Zusammenhang zwischen dem strukturellen Leitbild und der Förderungswürdigkeit klar. Kleine Strukturen sind mit höheren Kosten verbunden, welche der Gesetzgeber verhindern bzw. nicht längerfristig fördern möchte. In Bezug auf das BGG geht der Gesetzgeber davon aus, dass es einen gewissen landwirtschaftlichen Strukturwandel braucht, damit Betriebe wachsen und ihre Produktivität steigern können. Durch den Ausschluss von Betrieben mit einer ungenügenden Substanz wird die innerlandwirtschaftliche Konkurrenz um knappe Flächen und um Fördermittel reduziert.

Im Grundsatz wird das in der Agrarpolitik inhärente strukturelle Leitbild von den Interessenvertretern gestützt. Die Kernlandwirtschaft soll im Zentrum der Überlegungen stehen, wobei sowohl der eigene Arbeitseinsatz wie auch die wirtschaftliche Bedeutung berücksichtigt werden sollen. Die inhaltlichen Positionen der Interessenvertreter in Bezug auf die förderungswürdige Landwirtschaft unterscheiden sich in erster Linie nach den entsprechenden Grenzwerten und dem Ausmass der Berücksichtigung von landwirtschaftsnahen Tätigkeiten.

4 Grundlagen der Standardarbeitskraft

4.1 Einheiten zur Messung der bäuerlichen Arbeit

Die SAK entwickelte sich aus der "halben bäuerlichen Arbeitskraft" und dem Standardarbeitstag.

Halbe bäuerliche Arbeitskraft

Mit der Einführung des BGGb wurde erstmals ein Standard für die bäuerliche Arbeitskraft eingeführt. Um in erster Linie Haupterwerbsbetriebe fördern zu können, wurde der Begriff "halbe Arbeitskraft einer bäuerlichen Familie" verwendet. In der konkreten Anwendung des Bodenrechts wurde diese Umschreibung mit den Angaben aus den Buchhaltungsdaten unterlegt. Im Durchschnitt arbeitete eine Familie im Jahr 1989/90 420 Arbeitstage. Unter der Annahme, dass pro Tag zehn Stunden gearbeitet wurde, ergab sich insgesamt ein Arbeitszeitaufwand von 4200 Arbeitskraftstunden (AKh). Für die Auslegung der halben Arbeitskraft wurde dieser Wert halbiert. Somit galten 2100 AKh als eine halbe bäuerliche Arbeitskraft. Für die Berechnung der AKh wurden die Richtzahlen von Agroscope aus dem Wirz-Handbuch verwendet. Ein wesentliches Ziel bei der Einführung der Standardarbeitskräfte war, den unpräzisen Begriff "halbe Arbeitskraft einer bäuerlichen Familie" zu ersetzen. Vor der Einführung der SAK wurde bei der Handhabung dieser Grenze nämlich nicht in jedem Fall die geltenden arbeitswirtschaftlichen Richtzahlen, sondern auch die einfacher zu kalkulierenden Standardarbeitstage (SAT) verwendet (Luder 2003).

Standardarbeitstage (SAT)

Standardarbeitstage basieren auf 19 Faktoren.

Die SAT sind auf die Revision der Ertragswertschätzung von 1995 zurückzuführen. Ziel war, mit Hilfe dieser Grösse den Normalbedarf an Wohnraum für den Betrieb zu schätzen. Wohnraum innerhalb des Normalbedarfes ist zum landwirtschaftlichen Ertragswert, jener ausserhalb des Normalbedarfes zum Ertragswert aus ihrer nichtlandwirtschaftlichen Nutzung zu bewerten (Art. 10 Abs. 3 BGGb). Im Ergebnis ist daher Wohnraum ausserhalb des Normalbedarfs zum Verkehrswert zu bewerten. Entsprechend der kleinen Bedeutung des Wohnraumbedarfs für die Ertragswertschätzung wurde ein möglichst einfaches Verfahren angewendet. Aus dem Globalarbeitsvoranschlag der FAT (GAV91) wurden rund 200 Richtzahlen zu 19 SAT-Faktoren zusammengefasst. Damit wurde die Grundlage zur Berechnung des Arbeitszeitbedarfs grundsätzlich geändert. Anstelle der Eigendeklaration der Landwirte in den Buchhaltungsdaten wurde ein gemessener und damit, aus wissenschaftlicher Sicht, verlässlicher Wert als Grundlage gewählt. Es ist aber zu beachten, dass bereits die sehr detaillierten Kennzahlen aus dem GAV einer gewissen Standardisierung entsprechen, weil für sämtliche Personen die gleichen Werte verwendet werden. Luder (2003) spricht in diesem Zusammenhang von einer Standardisierung über verschiedene Personen.

Die Genauigkeit der SAT bezog sich auf Werte pro Hektare oder Tier. Die damit verbundene Reduktion der Richtzahlen führte zu einer starken Vereinfachung der Berechnung

und zu einer Standardisierung über die Zeit⁴, weil kurzfristige Änderungen im Anbau oder in der Produktionsweise keine Rolle mehr spielten (Luder 2003). Für die Berechnung des Arbeitszeitbedarfs pro Milchkuh standen beispielsweise 18 verschiedene Kennzahlen aus dem GAV zur Verfügung, die sich nach Herdengrösse und Aufstallungssystem unterschieden. Die Differenz des Arbeitszeitbedarfs zwischen dem arbeitsaufwändigsten und dem arbeitssparendsten System lag bei 260%. Um Richtwerte für durchschnittliche Betriebe zu erhalten, wurde eine praxisübliche Mechanisierung angenommen und der entsprechende Wert als Standard festgelegt. Die Differenz im Bereich der Ackerkulturen und der Wiesen und Weiden war sogar noch grösser als in der Tierhaltung und der Standardwert entsprach nur einem groben Mischwert. Damit entstanden, insbesondere auf spezialisierten Betrieben, erhebliche Unterschiede zwischen dem effektiven Arbeitszeitbedarf und dem berechneten Wert der Standardarbeitstage (Luder 2003).

Standardarbeitskraft (SAK)

Mit der Direktzahlungsverordnung in der AP 02 wurde schliesslich der Begriff der Standardarbeitskraft (SAK) eingeführt. Eine SAK entspricht einem Arbeitszeitaufwand von 2800 Arbeitskraftstunden (AKh). Dieser Wert leitet sich aus der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) ab, welchen den durchschnittlichen Arbeitszeitaufwand auf den Schweizer Landwirtschaftsbetrieben ausweist. Der SAK-Faktor pro Einheit wird berechnet, indem der durchschnittliche Arbeitszeitbedarf (in AKh), welcher mit dem Arbeitsvoranschlag der ART berechnet wird, über Produktionsverfahren und Anbausysteme gemittelt und anschliessend durch 2800 AKh geteilt wird. Für die Berechnung des mittleren Arbeitszeitbedarfs pro Einheit lagen 139 Verfahren mit 45 verschiedenen Faktoren aus dem Arbeitsvoranschlag vor (Schick 2013b). Die Produktionsverfahren basieren auf einzelnen Arbeitselementen, die mit verschiedenen Einflussgrössen logisch verknüpft sind. Diese wiederum werden unabhängig vom Betrieb zu einzelnen Verfahren zusammengesetzt.

Dazu gehören explizit auch Betriebsführungs- und Sonderarbeiten oder Arbeiten im Haushalt. Auf der Ebene Betrieb können die einzelnen Verfahren wiederum kombiniert und in Abhängigkeit der Feldarbeitsperioden und des Betriebsstandorts zu einem detaillierten Arbeitsvoranschlag zusammengefasst werden. Der Vorteil dieses modularen Aufbaus ist, dass die grundlegenden Arbeitselemente empirisch belegt sind und die modellierten Arbeitsverfahren eine hohe Zuverlässigkeit (Reliabilität) aufweisen. Das heisst, die Erfassung der Arbeitselemente ist auf allen landwirtschaftlichen Betrieben, sofern die gleichen Bedingungen vorherrschen, reproduzierbar.

Für die Berechnung der Standardarbeitskraft werden lediglich noch sieben Faktoren und drei Zuschläge verwendet (siehe Abbildung 3). Die Vereinfachung und damit Standardisierung der Werte nahm mit dem Übergang von der Arbeitskraftstunde zum Standard-

Die SAK ist ein Kondensat des Arbeitszeitbedarfs landwirtschaftlicher Produktionsverfahren.

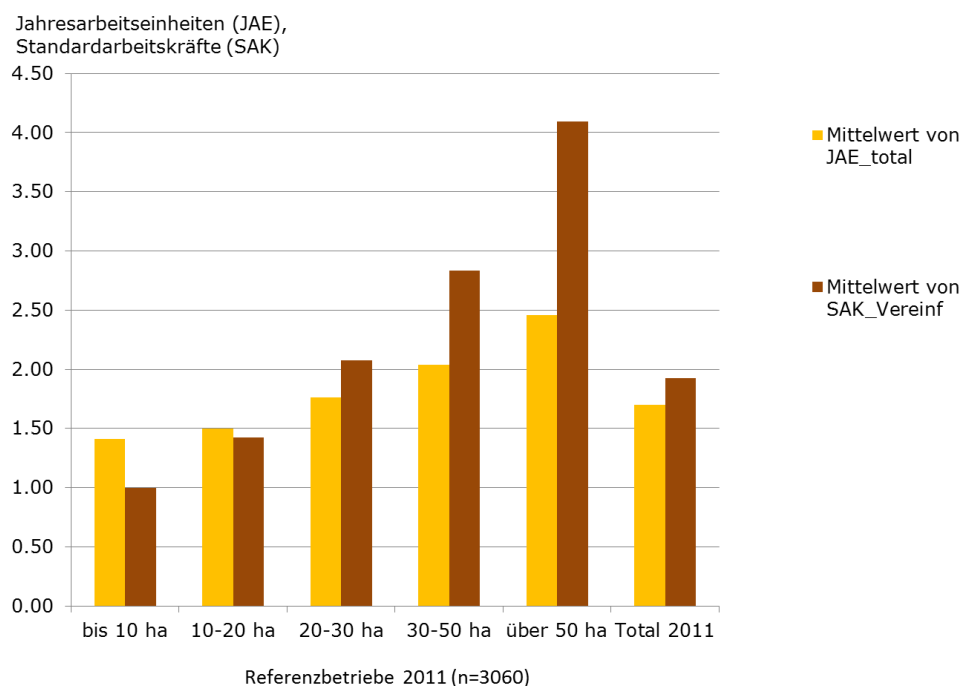
Die SAK berücksichtigt Betriebsführungsarbeiten und Arbeiten im Haushalt.

⁴ In Anlehnung an die Ausführungen von Luder, bezieht sich die Formulierung "Standardisierung über die Zeit" darauf, dass durch die Standardisierung kein Unterschied im SAK Wert entsteht obwohl die Bewirtschaftung oder die Produktionsverfahren über die Zeit ändern können. Das heisst, die Faktoren bleiben über die Zeit gleich, bis sie dem technischen Fortschritt angepasst werden. "Standardisierung über die Zeit" bedeutet aber nicht, dass die SAK Faktoren aus einem gemittelten Wert über die Zeit hergeleitet würden (z.B. Mittelwert der Jahre 2009-2011).

arbeitstag und zur Standardarbeitskraft zu. Neben der Standardisierung über die Person und die Zeit wurde mit der SAK auch eine Standardisierung über die Intensität eingeführt. Dadurch ergeben sich zwangsläufig grosse Unterschiede zwischen dem eigentlichen Arbeitszeitbedarf und den SAK-Werten, insbesondere bei Spezialkulturen (Luder 2003). Durch die Standardisierung über die Intensität ergab sich zudem für ökologische Ausgleichsflächen eine Art Bonus, weil mit weniger effektivem Arbeitszeitaufwand der gleiche SAK-Wert angewendet werden kann (Luder 2004). Damit war die Absicht verbunden, den Bemühungen im Bereich der ökologischen Ausgleichsflächen nicht mit Intensivierungsanreizen entgegenzuwirken. Darüber hinaus brauchte es Zuschläge für Hanglagen, um den Mehraufwand für die Landnutzung im Berggebiet zu kompensieren. Der relativ hohe Wert für den Zuschlag für Hanglagen (+53% für Hanglagen; +107% für Steillagen) kompensiert aber nicht nur den arbeitswirtschaftlichen Mehraufwand, sondern indirekt auch die kleineren Agrarstrukturen im Berggebiet. Dies widerspiegelt den politischen Druck auf die Definition der SAK. Die Standardisierung kann durch die Gewichtung von einzelnen Produktionsverfahren oder die Berücksichtigung von spezifischen Zuschlägen unabhängig von der detaillierten Datengrundlage beeinflusst werden.

Die Standardarbeitskraft bildet nicht den effektiven Arbeitszeitaufwand ab.

Abbildung 6: *Standardarbeitskraft und Jahresarbeitszeit für unterschiedliche Betriebsgrössenkategorien*



Quelle: Daten Zentrale Auswertung von Buchhaltungsdaten, Referenzbetriebe ungewichtet (Agroscope ART); Bearbeitung bemepro

Durch die Standardisierung der SAK-Faktoren gehen zusätzlich auch Grösseneffekte verloren. Die zahlreichen Berechnungen des Arbeitszeitbedarfs pro Anzahl Tiere oder Hektaren von Schick (2008, 2013a, 2013b) und Luder (2004) zeigen, dass der Arbeitszeitbedarf pro Einheit insbesondere durch die Betriebsgrösse geprägt ist. Aufgrund des degressiven Grösseneffekts wird der effektive Arbeitszeitbedarf auf grossen Betrieben

durch die SAK massiv überschätzt. Abbildung 3 illustriert in Analogie zu den Berechnungen und Darstellungen des Verhältnisses zwischen Arbeitszeitaufwand und SAK in den Beiträgen von Luder (2003) und Schick (2013a), dass die SAK nicht geeignet sind, um den effektiven Arbeitszeitaufwand (in Abbildung 6 geschätzt mittels Jahresarbeitseinheiten) auf den landwirtschaftlichen Betrieben zu messen. Auf Betrieben mit weniger als 20 ha LN unterschätzt die SAK den Arbeitszeitaufwand, dagegen überschätzt sie ihn zunehmend mit steigenden Betriebsgrössen.

In Bezug auf die Standardisierung im bestehenden SAK-System besteht jedoch eine Ausnahmeregelung. Gemäss Artikel 2a Absatz 4 der VBB und analog im Anhang zu Art. 1 IBLV können die Aufbereitung, die Lagerung und der Verkauf selbstproduzierter landwirtschaftlicher Erzeugnisse auf dem Produktionsbetrieb in bereits bestehenden Anlagen nach effektivem Aufwand angerechnet werden. Damit werden diese Aktivitäten, insbesondere die Direktvermarktung eigener Produkte, die gemäss LwG zur Kernlandwirtschaft gehören, im SAK-System explizit berücksichtigt. Dabei erfolgt jedoch ein gewisser Systembruch, weil diese nach effektivem Aufwand und nicht mit standardisierten Werten einbezogen werden.

Die Direktvermarktung hofeigener Produkte bildet eine Ausnahme von der Standardisierung und wird nach dem effektiven Aufwand berechnet.

In den Diskussionen mit den Expertinnen und Experten sowie in den Workshops mit den Stakeholdern wurde verschiedentlich auch auf die Fixierung der Referenzgrösse verwiesen. Eine sozialpolitisch motivierte Senkung des Referenzwerts (beispielsweise auf 2600 Akh) würde die einzelnen SAK-Faktoren und damit die Standardbetriebsgrösse erhöhen. Da es sich jedoch um einen empirisch gemessenen Mittelwert handelt, erscheint eine Anpassung schwierig, insbesondere da sozialpolitische Argumente auch über die Höhe der Schwelle in die Diskussion miteinbezogen werden können.

4.2 Anpassung an den technischen Fortschritt

Die aktuellen SAK-Faktoren unterscheiden nicht zwischen unterschiedlichen Produktionssystemen. Im Zeitverlauf vergrössert sich dadurch die Differenz zwischen dem eigentlichen Arbeitszeitbedarf und den SAK-Werten. Die Abweichung kann auf zwei Ursachen zurückgeführt werden:

- *Anpassung der Produktionssysteme (Strukturwandel)*: Betriebe können über Investitionen in Strukturen und Mechanisierung den Arbeitszeitbedarf pro Einheit senken. Beispielsweise reduzieren Betriebe, welche von einem Anbindestall in ein Laufstallsystem wechseln, ihren Arbeitszeitaufwand pro Kuh signifikant. Über alle Betriebe summiert ergibt sich damit ebenfalls eine Reduktion des mittleren Arbeitszeitbedarfs pro Kuh.
- *Neue Technologien*: Neue Entwicklungen wie beispielsweise Melkroboter in der Milchkuhhaltung oder Entwicklungen im Bereich der Landmaschinentechnik führen dazu, dass der Arbeitszeitbedarf pro Tier oder Flächeneinheit sinkt. Die Übernahme von neuen Technologien führt deshalb im Durchschnitt ebenfalls zu einer Reduktion des Arbeitszeitaufwandes pro Kuh oder Hektare Fläche.

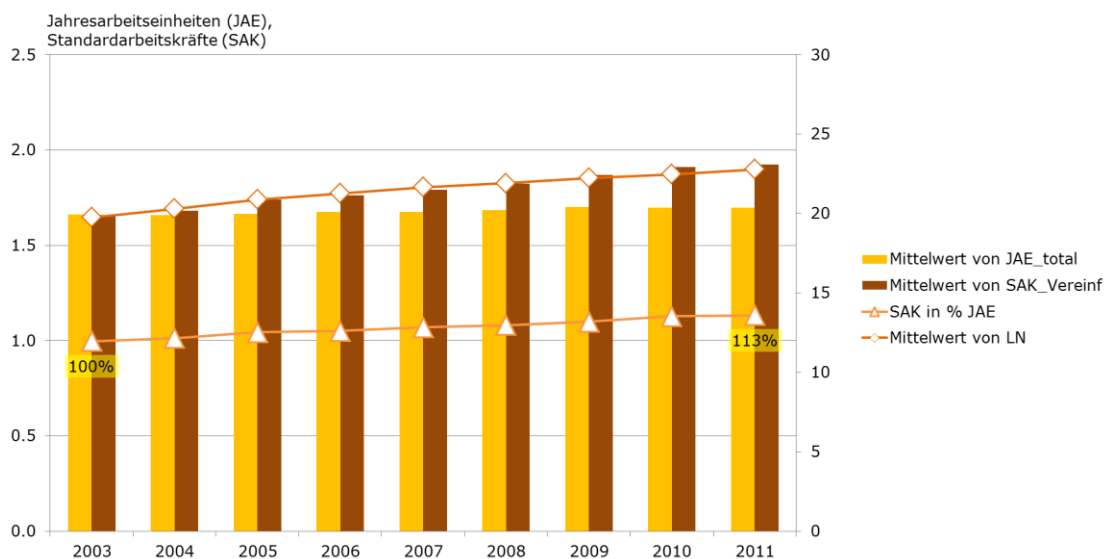
Der technische Fortschritt misst sich an der kontinuierlichen Entwicklung des Sektors.

Im Gegensatz dazu investiert der Einzelbetrieb diskontinuierlich.

Im Kontext der SAK werden diese beiden Aspekte unter dem Begriff "technischer Fortschritt" zusammengefasst. Wenn man mit SAK-Schwellen agrarstrukturelle Ziele verfolgt, ist es aufgrund der Standardisierung notwendig, dass die SAK-Faktoren im Zeitverlauf angepasst werden. Ansonsten würde der relative Anteil förderungswürdiger Betriebe an der Gesamtzahl der Betriebe kontinuierlich ansteigen. Wenn sich das agrarstrukturelle Leitbild nicht ändert und die Förderschwelle konstant gehalten wird, ist entsprechend eine Anpassung der SAK-Faktoren an den technischen Fortschritt notwendig. Eine erste Anpassung fand im Rahmen der AP 07 statt, indem die SAK-Faktoren im Mittel um 23% gesenkt wurden (vgl. Tabelle 1). Die geplante Anpassung der Faktoren mit der AP 14 - 17, welche eine Reduktion von durchschnittlich 15% vorsah, löste jedoch von verschiedenen Seiten Kritik aus.

Die Problematik dieser Anpassung bezieht sich jedoch nicht auf das Instrument der SAK als Betriebsgrößenmass. Der technische Fortschritt ist unbestritten und eine kontinuierliche Anpassung der Faktoren somit begründbar. Vielmehr wurde das Strukturleitbild, welches mit der Anpassung der SAK-Faktoren verbunden ist, kritisiert. Aus einer betrieblichen Sicht kann der einzelne Landwirt seinen SAK-Wert nur dann erhöhen, wenn er mehr Fläche zur Verfügung hat oder mehr Tiere hält. Unter der Annahme, dass der Betrieb keine strukturellen Anpassungen vornimmt, wird er mit einer Anpassung der SAK-Faktoren an den technischen Fortschritt "kleiner". Die Anpassung der Faktoren verlangt daher von den Betrieben, dass sie mindestens parallel zum Mittel der Betriebe wachsen, um weiterhin förderungswürdig bzw. direktzahlungsberechtigt zu bleiben. Im Gegensatz zu einem Durchschnittswert erfolgt die betriebliche Anpassung jedoch sprunghaft. Der einzelne Landwirt investiert nicht kontinuierlich, sondern im Abstand von mehreren Jahren (oder Jahrzehnten).

Abbildung 7: Entwicklung der Jahresarbeitszeit, der SAK und der mittleren landwirtschaftlichen Nutzfläche pro Betrieb zwischen 2003 und 2011



Quelle: Daten Zentrale Auswertung von Buchhaltungsdaten, Referenzbetriebe ungewichtet (Agroscope ART); Bearbeitung bemepro

Mit Blick auf die Schwellenwerte in den einzelnen Gesetzen und Verordnungen sind daher alle Betriebe, welche mit ihrem SAK-Wert nahe an einer Schwelle liegen, gezwungen, ihre Produktion zu intensivieren oder ihre Fläche auszuweiten. Im Gegensatz zu einer sektoralen Betrachtungsweise ist dieser Wachstumsdruck für den Einzelbetrieb oft schwer nachzuvollziehen und löst Kritik am agrarpolitischen Strukturleitbild aus. Abbildung 7 illustriert den Effekt des landwirtschaftlichen Strukturwandels auf die SAK.

Zwischen 2003 und 2011 nahm die mittlere Betriebsgrösse der Buchhaltungsbetriebe in der ZA um ungefähr zwei Hektaren zu (+10%). Entsprechend stiegen auch die SAK-Werte pro Betrieb. Gleichzeitig blieb jedoch die Jahresarbeitszeit auf den Betrieben in etwa konstant. Dadurch stieg das Verhältnis der SAK zur Jahresarbeitszeit von 100% im Jahr 2003 auf 113% im Jahr 2011. Die Entwicklung der SAK-Werte widerspiegelt damit das Grössenwachstum der Betriebe und nicht die Veränderung des effektiven Arbeitszeitaufwandes.

4.3 Fazit Grundlagen der SAK

Eine Standardarbeitskraft (SAK) umfasst 2800 Arbeitskraftstunden pro Jahr. Dies entspricht der durchschnittlich geleisteten Arbeit pro Person auf den Schweizer Landwirtschaftsbetrieben. Die Faktoren, welche für die Berechnungen der SAK beigezogen werden, basieren auf dem detaillierten Arbeitsvoranschlag der ART und beinhalten sämtliche Arbeitskategorien (inklusive Betriebsführung und Sonderarbeiten). Die Faktoren weisen eine hohe Verlässlichkeit auf. Durch die Standardisierung über die Betriebsleiter, Betriebsgrössen, Intensitäten und über die Zeit erfolgt jedoch eine starke Vereinfachung der Faktoren. Die SAK ist dadurch nicht geeignet, den effektiven Arbeitszeitaufwand auf betrieblicher Ebene abzubilden, sondern stellt ein standardisiertes Mass für die kernlandwirtschaftlichen Aktivitäten dar. Zur berücksichtigten Kernlandwirtschaft gehört auch explizit die Aufbereitung, Lagerung und der Verkauf selbstproduzierter landwirtschaftlicher Erzeugnisse in bereits bestehenden Anlagen auf dem Produktionsbetrieb, welche über den effektiven Aufwand berücksichtigt werden können. Unter der Voraussetzung eines unveränderten Strukturleitbildes und konstanter Schwellenwerte in den gesetzlichen Anwendungsbereichen erfordert die Standardisierung über die Zeit eine dynamische Anpassung der SAK-Faktoren an den technischen Fortschritt.

5 Beurteilung des SAK-Systems

5.1 Stärken und Schwächen

Die Stärken der Standardarbeitskraft sind...

... die Einfachheit, Transparenz und einheitliche Anwendung.

... die Objektivität und die damit verbundene Rechtssicherheit.

... der Effekt auf die Flächenmobilität und die Förderung von professionellen Betrieben.

Die Schwächen der Standardarbeitskraft sind...

Im August und September 2013 wurden mit 13 Expertinnen und Experten Leitfadenterviews durchgeführt (Liste der Expertinnen und Experten im [Kapitel 9](#)). Im Zentrum standen dabei die Stärken und Schwächen (Tabelle 4) sowie die Chancen und Gefahren (Tabelle 5) des bestehenden SAK-Systems.

Als Stärke wird von allen Experten die Transparenz des Systems und seine Einfachheit im Vollzug hervorgehoben. Die Grundlagen für die Berechnung der Faktoren seien klar und nachvollziehbar bzw. nachrechenbar. Die einheitliche Praxis wird ebenfalls von vielen Experten als Stärke angesehen. Die Standardarbeitskraft wird in diesem Sinn als eine Art "Währung" angesehen, welche einen einheitlichen Massstab bildet. Die Missbrauchsgefahr der Standardarbeitskraft sei dadurch klein.

Für viele Experten ist die Objektivität, welche durch die Standardisierung der Faktoren und den Bezug zur "landesüblichen Bewirtschaftung" entsteht, ein weiterer Vorteil des bestehenden Systems. Nur ein möglichst objektives System erlaube eine Gleichbehandlung der verschiedenen Betriebstypen und -formen in der Schweiz. Dies ermöglicht eine hohe Rechtssicherheit. Mit den standardisierten Werten im SAK-System wird primär die landwirtschaftliche Kernsubstanz als Bewertungsgrundlage beigezogen und nicht die effektive Bewirtschaftung. Vorteil dieses Vorgehens sei, dass der Betriebsleiter nicht durch eine Anpassung seiner Bewirtschaftungsweise die Betriebsgrösse beeinflussen könne und damit Betriebe mit der gleichen Produktionsausstattung unterschiedlich behandelt würden.

Schliesslich wird von einigen Experten auch der Effekt auf den Strukturwandel als positiv erachtet. Einerseits können Hobby-Betriebe gut abgegrenzt werden. Andererseits werde die Flächenmobilität gefördert und erlaube es denjenigen Betrieben, die einen grossen Anteil ihres Einkommens aus der landwirtschaftlichen Produktion erzielen, zu wachsen. Damit sei eine Professionalisierung der Schweizer Landwirtschaft verbunden. Ausserdem sind sämtliche Betriebe in der Nähe von Schwellenwerten gezwungen zu wachsen. Wenn sie das nicht aus eigener Kraft können, müssen sie überbetriebliche Strategien in Betracht ziehen. Mit dem Nachbarn über die zukünftige Ausrichtung der Betriebe zu sprechen könne ein Nebeneffekt für die Strukturentwicklung sein, der durch die SAK-Grenzen ausgelöst wird.

Während die Einfachheit und Transparenz des Systems von allen Expertinnen und Experten als Stärke gesehen wurde, äusserten sich einzelne Expertinnen und Experten kritisch zu den Aspekten der Objektivität und dem Effekt auf den Strukturwandel.

... die mangelhafte Abbildung des effektiven Arbeitszeitaufwands, insbesondere bei landwirtschaftsnahen Tätigkeiten.

Die Standardisierung über Personen, Zeit und Intensitäten führt dazu, dass die Berechnung der SAK kaum noch einen Bezug zum effektiven Arbeitszeitaufwand aufweist und dieser Bezug im Zeitverlauf weiter abnimmt. Während dieser Effekt vom Gesetzgeber bewusst in Kauf genommen wird, stösst er in der Landwirtschaft auf Kritik, weil von der Standardarbeitskraft ein klarer Bezug zur Arbeitswirtschaft erwartet wird. Für Betriebe im Bereich von Schwellenwerten kann das dazu führen, dass die Bäuerinnen und Bauern zwar viel Zeit für die Bewirtschaftung ihres Betriebs aufwenden, trotzdem aber nicht als förderungswürdig gelten. Insbesondere dann, wenn ein Teil des Arbeitszeitaufwandes aus landwirtschaftsnahen Tätigkeiten besteht, die im SAK-System nicht oder nur unzureichend berücksichtigt werden. Die Akzeptanz des Systems auf den Landwirtschaftsbetrieben sei deshalb in vielen Fällen tief, weil es als ungerecht empfunden wird. Dass diese Einschätzung durchaus relevant sein kann, wird mit Tabelle 3 illustriert. Im Jahr 2012 wiesen 18% oder rund 7000 der 40'000 hauptberuflichen Betriebe einen SAK-Wert unter 1 auf. Auch wenn sich die Definition des hauptberuflichen Betriebs vom Gewerbebegriff unterscheidet, so verdeutlicht die Auswertung, dass das Selbstbild der Landwirte in einigen Fällen im Konflikt zur Anwendung der einzelbetrieblichen Interpretation der Gewerbegrenze steht.

Tabelle 3: Haupt- und Nebenerwerbsbetriebe unter- bzw. oberhalb 1 SAK im Jahr 2012

	Standardarbeitskräfte		Total
	<1 SAK	>1 SAK	
Nebenberuflicher Betrieb	14'498	1'838	16'336
Hauptberuflicher Betrieb	7'076	33'163	40'239
Total	21'574	35'001	56'575

Quelle: BFS, Betriebszählung/Betriebsstrukturhebung 2012. Bemerkung: Die Angabe "Hauptberuflich" beruht auf einer Eigendeklaration der Bewirtschafter und ist weder bezüglich des Arbeitseinsatzes noch der wirtschaftlichen Bedeutung der Kernlandwirtschaft überprüft.

Die Expertinnen und Experten offenbarten in diesem Punkt unterschiedliche Interpretationen des Begriffs "Gerechtigkeit". Aus einer gesetzgeberischen Perspektive könne Gerechtigkeit nur so interpretiert werden, dass alle Betriebe gleich behandelt werden ("equal treatment"). Aus dieser Perspektive ist die Objektivität des Betriebsgrössenmasses zwingend und schafft Rechtssicherheit. Aus einer individuellen Perspektive erscheine es jedoch vielen Betrieben als ungerecht, dass ihr Arbeitszeitaufwand nicht berücksichtigt wird. Aus dieser Sicht wäre es gerecht, wenn man bei effektiv geleistetem Aufwand auch Anspruch auf die entsprechenden Fördermittel und Vorteile im Rahmen des BGGB hätte ("fair share"). Entsprechend wird die Standardisierung als ungerecht empfunden. Ausserdem wurde die Frage nach der Referenzgrösse von einzelnen Expertinnen und Experten kritisch hinterfragt. Die Arbeitskraftherhebung zeigt zwar, dass die Betriebe in der Realität tatsächlich die entsprechende Arbeitsleistung erbringen (Schick 2008). Aus einer sozialpolitischen Perspektive stellt sich hingegen die Frage, ob der effektiv geleis-

... der fehlende Zusammenhang zwischen SAK und der Wirtschaftlichkeit von Betrieben.

tet Arbeitszeitaufwand tatsächlich die Referenzgrösse zu sein hat. Dies mit Blick auf die hohe Arbeitsbelastung auf den landwirtschaftlichen Betrieben.

Neben der Kritik an der Standardisierung wurde auch der Struktureffekt kritisiert. Verschiedene Experten stellten den Zusammenhang zwischen der Betriebsgrösse gemessen in SAK und der Wirtschaftlichkeit in Frage. Einerseits, weil die Korrelation von Arbeitszeitaufwand und wirtschaftlichem Erfolg nur klein sei und die SAK damit allein kein Gewerbe definieren könne. Andererseits führe gerade die Wachstumsstrategie vieler Betriebe dazu, dass sie sich verschulden und der Netto-Effekt auf die Einkommen klein bleibt. Darüber hinaus wurde die Wachstumsstrategie als Sackgasse betrachtet, weil insbesondere im Berggebiet auch eine starke Flächenmobilität die Wettbewerbsfähigkeit nur marginal beeinflusse. Zudem seien den individuellen Entwicklungsmöglichkeiten mit dem SAK-System enge Grenzen gesetzt. Das führe dazu, dass Betriebe in der Nähe von Schwellenwerten einen Anreiz haben, die Produktion zu intensivieren (d.h. mehr Tiere zu halten), um von den entsprechenden Vorteilen profitieren zu können. Gleichzeitig sei mit dem Flächenwachstum der Betriebe, welche eine Alternative zur Intensivierung darstelle, ein höherer Druck auf Pacht- und Bodenpreise verbunden, was die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe wiederum reduziere.

Tabelle 4: Expertenurteil der Stärken und Schwächen des bestehenden SAK-Systems

Stärken	Schwächen
<p><i>Einfachheit</i>, Umsetzbarkeit, Durchsetzbarkeit.</p> <p><i>Transparenz</i> (man kann sie einfach nachrechnen). Messkriterien sind nachvollziehbar und man kann sie gut erklären.</p> <p><i>Einheitliche Anwendung/Praxis</i> in der Schweiz. SAK repräsentieren einen einheitlichen Massstab (wie eine Währung).</p> <p>SAK Grundlagen sind verlässlich und beruhen auf <i>verfügbaren Daten</i>.</p> <p>Das System ist <i>objektiv</i>. Die Standardisierung lässt wenig Betriebsleitereffekte zu. Damit verbunden ist eine niedrige Missbrauchsgefahr.</p> <p>Die <i>Kernlandwirtschaft</i> wird unter Berücksichtigung von Flächen <i>und</i> Tieren (d.h. teilweise Berücksichtigung Intensität) abgebildet.</p> <p><i>Es besteht kantonaler Handlungsspielraum</i> in Bezug auf Schwellenwerte.</p> <p>Hobby-Betriebe können gut <i>abgegrenzt</i> werden.</p> <p><i>Strukturwandel</i> wird tendenziell gefördert; mit Bezug zur Betriebsgrösse sind Betriebe an den Grenzwerten gezwungen zu wachsen.</p>	<p>Faktoren sind zu einfach und stellen <i>keine Arbeitsbewertung</i> dar. Landwirte sehen ihre Arbeit nicht widerspiegelt.</p> <p>Unverständnis und viele Grenzfälle, in denen die Bestimmung über SAK als ungerecht empfunden wird. Die <i>Akzeptanz</i> in der Landwirtschaft ist dadurch <i>tief</i>.</p> <p><i>Landwirtschaftsnahe Tätigkeiten</i> sind nicht berücksichtigt.</p> <p>SAK alleine kann <i>kein Gewerbe definieren</i>, weil der Betrieb unter Umständen auch mit genügend SAK nicht überleben kann.</p> <p><i>Arbeit ist kein guter Indikator</i> für ein landwirtschaftliches Gewerbe.</p> <p><i>Arbeitsintensivierungsanreiz</i> bei Betrieben um den Schwellenwert.</p> <p>Grenzwerte verunmöglichen <i>strukturelle Entwicklung</i>. SAK Erhöhung kann fast nur durch Flächenausdehnung erreicht werden. Dadurch steigt auch der <i>Druck auf Pachtzinsen</i> und den Pachtlandmarkt allgemein.</p> <p>Hohe Komplexität in den Anwendungsbereichen und zunehmende Bedeutung in der Agrarpolitik. Es entsteht eine grosse <i>politische Angriffsfläche</i>.</p>

Eine zentrale Schwäche, welche von den meisten Expertinnen und Experten wahrgenommen wird, ist, dass das Betriebsgrössenmass SAK durch seine zunehmende Bedeutung in den verschiedenen Politikbereichen breite Angriffsfläche für verschiedene politische Interessen bietet. In vielen Fällen gehe es dabei weniger um das Betriebsgrössenmass SAK, sondern um die agrarpolitischen Ziele, die mit der Anwendung des Instruments verbunden sind. Die SAK sei zu einem Spielball der Politik geworden. Zudem nehme die Komplexität mit zunehmender Breite der Anwendung ebenfalls zu, weil es dann immer wieder spezifische Anpassungen brauche.

... die grosse politische Angriffsfläche.

Von einzelnen Experten wurde auch kritisiert, dass die Kohärenz zwischen den einzelnen Bereichen mangelhaft sei. Die Flächenmobilität würde einerseits durch die Gewerbebegrenze gefördert, andererseits würden die Direktzahlungen an alle Betriebe diese Mobilität wieder einschränken. Gleichzeitig wurde argumentiert, dass die Kohärenz und einheitliche Anwendung in den Bereichen Gewerbebedefinition, Raumplanung und Strukturverbesserungen eine wichtige Stütze des bestehenden SAK-Systems sei. Ausserdem stellten verschiedene Experten die Ziele in den verschiedenen Anwendungsbereichen in Frage und regten grundlegende Anpassungen wie die Abschaffung der Gewerbebegrenze (und eine Bewertung des Wohnhauses nach Verkehrswert) oder der Strukturverbesserungsmassnahmen an.

... die Zielkonflikte aus der breiten Anwendung der SAK.

5.2 Chancen und Gefahren

Die Diskussion mit den Expertinnen und Experten über die Chancen und Gefahren bezogen sich in erster Linie auf die Beibehaltung des bestehenden Systems und eine Berücksichtigung von landwirtschaftsnahen Tätigkeiten (vgl. Tabelle 5).

Tabelle 5: Expertenurteil: Chancen und Gefahren des bestehenden SAK-Systems

Eine Abkehr vom SAK-System bedeutete weniger Objektivität und mehr Bürokratie.

Chancen	Gefahren
<i>Beibehaltung des Systems</i>	
<p>Mit objektiven Kriterien bleiben der <i>Investitionsentscheid</i> und das Risiko letztendlich <i>beim Bauern</i> (und nicht bei den amtlichen Stellen).</p> <p><i>Rechtsicherheit</i> bleibt bestehen. Nicht Richter entscheiden darüber, wer ein landwirtschaftliches Gewerbe ist.</p> <p>Der <i>Arbeitszeitaufwand</i> als Kriterium für den Erhalt von DZ nimmt im gesellschaftlichen Diskurs an <i>Bedeutung</i> zu.</p> <p>Mit dem Bezug zur Kernlandwirtschaft wird einer Extensivierung der Bewirtschaftung nach Übernahme des Betriebs entgegengewirkt: <i>Benachteiligung der Miterben</i> wird eingeschränkt.</p> <p><i>Spekulative Erhaltung</i> von kleinen Betrieben in Zonen mit hoher Bautätigkeit wird erschwert.</p>	<p><i>Politische Einflussnahme</i> auf SAK nimmt zu und schafft Zielkonflikte in den verschiedenen Anwendungsbereichen.</p> <p>Die Wissensbasis in der Landwirtschaft in Bezug auf die SAK und deren Wirkungsmechanismus sind tief und bleiben begrenzt. <i>Akzeptanz des Systems verringert sich</i>.</p> <p>Förderung der landwirtschaftlichen Substanz, <i>ohne</i> dass die <i>Wirtschaftlichkeit</i> berücksichtigt wird.</p>

Das Kriterium der Arbeitswirtschaft hat ein hohes <i>Potenzial um das Betriebsmanagement</i> (Arbeitsplanung) zu verbessern.	
<i>Berücksichtigung landwirtschaftsnaher Tätigkeiten</i>	
<p>Kleine, <i>innovative</i> und solid wirtschaftende <i>Betriebe</i> können sich <i>weiterentwickeln</i>.</p> <p>Kernlandwirtschaft wird nicht mehr auf ein "Heidiland" reduziert. Die <i>Möglichkeiten der Diversifikation</i> der Landwirtschaft werden durch eine Aufhebung der strikten Trennung von Kernlandwirtschaft und landwirtschaftsnahen Tätigkeiten verbessert.</p> <p>Berücksichtigung eines <i>vorgeschriebenen Verhältnisses Kernlandwirtschaft</i> und landwirtschaftsnahen Tätigkeiten könnten Zielkonflikte aufweichen.</p> <p><i>Keine Zementierung</i> des Verhältnisses zwischen <i>Raumplanung</i> und Landwirtschaft. Problemlösungen über Zonenordnung statt SAK möglich.</p> <p>Erhöhung der <i>Sichtbarkeit</i> der landwirtschaftsnahen Tätigkeiten im Arbeitszeitaufwand der Betriebe.</p>	<p><i>Erhöhung der Einflussmöglichkeiten</i> durch den Betriebsleiter. Reduktion des Strukturwandels.</p> <p>Investitionen in Milchviehstall wird möglich dank Berücksichtigung von landwirtschaftsnahen Tätigkeiten: Zunahme der <i>Quersubventionierung</i> und Zunahme von unerwünschten Bautätigkeiten in der Landwirtschaftszone.</p> <p><i>Trennung der Einheitswährung SAK</i> in den verschiedenen Anwendungsbereichen (z.B. separate Regelung für RPG).</p> <p><i>Zielkonflikte</i> zwischen strukturellen und anderen Zielen nehmen zu. Auch die Konkurrenzierung von Gewerbe würde zunehmen.</p> <p>Messkriterien für landwirtschaftsnahen Tätigkeiten sind Schwankungen unterworfen. <i>Gefahr der Bürokratisierung</i> ist hoch.</p> <p>Bei einer Berücksichtigung würde sich der <i>Druck</i> auf die Flächen und die <i>Landschaft erhöhen</i>, weil mehr Betriebe im Sektor blieben.</p>

Wichtige Chancen des bestehenden Systems sind, dass die Objektivität weiterhin eine Gleichbehandlung ermöglicht (innerhalb der Landwirtschaft und gegenüber Miterben) und der Übernahmeentscheid im Falle des landwirtschaftlichen Gewerbes weiterhin beim Landwirt liegt (und nicht bei einer amtlichen Stelle). Die Rechtssicherheit bleibt damit gewahrt. Eine stärkere Berücksichtigung anderer Kriterien (z.B. der Wirtschaftlichkeit) würde unter Umständen zu einer Bürokratisierung des Entscheids führen. Ein analoges Argument wurde auch als Gefahr einer Berücksichtigung von landwirtschaftsnahen Tätigkeiten im System angeführt. Die Messkriterien seien schwierig zu bestimmen und allenfalls grossen Schwankungen unterworfen. Dadurch drohe eine stärkere Bürokratisierung des Systems.

Die Arbeitswirtschaft gewinnt in der Gesellschaft und im Betriebsmanagement an Bedeutung.

Als weitere Chance wird die zunehmende Bedeutung der landwirtschaftlichen Arbeit im gesellschaftlichen Diskurs und, aufgrund der zunehmenden Arbeitsbelastung auf den Betrieben, im Betriebsmanagement gesehen. Ein System mit deutlichem Bezug zur Arbeitswirtschaft könnte hier auch in Zukunft eine wichtige Funktion einnehmen.

Eine Gefahr bei Beibehaltung des bestehenden SAK-Systems besteht in einer noch stärkeren Einflussnahme durch die Politik. Dadurch entstünden potenzielle Zielkonflikte zwischen den einzelnen Anwendungsbereichen und die Kritik am Betriebsgrössenmass würde zunehmen. Gleichzeitig besteht die Gefahr, dass das Verständnis für den Zweck

und die Wirkungsweise des SAK-Systems bei den Bäuerinnen und Bauern gering bleibt. Die Akzeptanz könnte sich verringern und den politischen Druck auf das System verstärken. Schliesslich besteht die Gefahr, dass mit einem Fokus auf die kernlandwirtschaftliche Substanz der Aspekt der Wirtschaftlichkeit in den Hintergrund gedrängt wird.

Mit Blick auf eine mögliche Berücksichtigung der landwirtschaftsnahen Tätigkeiten wurden von den Expertinnen und Experten weitere Gefahren genannt. Durch die Berücksichtigung würde der mögliche Einfluss des Betriebsleiters erhöht (Betriebsleitereffekt). Einerseits können dadurch Ungleichheiten zwischen Betrieben entstehen. Andererseits würde die Zahl der Betriebsaufgaben reduziert und der Strukturwandel verlangsamt. Als Konsequenzen daraus dürfte der Druck auf die Fläche und die Bautätigkeiten in der Landwirtschaftszone zunehmen, weil durch die Berücksichtigung von landwirtschaftsnahen Tätigkeiten zusätzliche Investitionen ermöglicht werden. Dadurch entsteht unter Umständen eine unerwünschte Zunahme der Quersubventionierung innerhalb der Landwirtschaft.

Der politische Druck auf das System nimmt zu.

Verstärkte Bautätigkeit und eine zunehmende Quersubventionierung würden in der Raumplanung wiederum den Druck erhöhen, von der "Einheitswährung" SAK abzuweichen, um eigene Kriterien durchsetzen zu können. Zudem sehen die Experten eine Gefahr darin, dass Zielkonflikte, insbesondere mit Bezug zur Konkurrenzierung des Gewerbes, neue politische Angriffsflächen bieten könnten.

Ein gebremster Strukturwandel führt zu mehr Bautätigkeit.

Die Expertinnen und Experten sehen aber auch Chancen in der Berücksichtigung von landwirtschaftsnahen Tätigkeiten. Sie würde es auch kleinen, innovativen und solid wirtschaftenden Betrieben ermöglichen, sich weiterzuentwickeln. Es ginge dabei in erster Linie um eine Aufhebung der als bürokratisch betrachteten Trennung zwischen Kernlandwirtschaft und landwirtschaftsnahen Tätigkeiten, die der modernen Strukturentwicklung nicht gerecht werde. Die Berücksichtigung eines minimalen Anteils an kernlandwirtschaftlichen Aktivitäten oder ein bestimmtes vorgeschriebenes Verhältnis zwischen der Kernlandwirtschaft und landwirtschaftsnahen Tätigkeiten hätte unter Umständen das Potenzial, Zielkonflikte aufzuweichen. Schliesslich würde bei einer Berücksichtigung der landwirtschaftsnahen Tätigkeiten auch die Sichtbarkeit dieser (zumeist von Bäuerinnen ausgeführten) Arbeiten erhöht.

Kleine, innovative und solid wirtschaftende Betriebe sollen verstärkt gefördert werden.

5.3 Handlungsbedarf aus Expertensicht

Die Expertinnen und Experten sehen unterschiedlichen Handlungsbedarf, je nachdem, wie zielführend sie die Anwendung der SAK in den jeweiligen Politikbereichen einstufen. Grundsätzlich lässt sich der Handlungsbedarf aus Sicht der Expertinnen und Experten in sechs Punkten zusammenfassen:

1. Für die Eintrittskriterien für die Direktzahlungen und für Strukturverbesserungsmassnahmen wird der Handlungsbedarf als gering angesehen. Allenfalls liesse sich der administrative Charakter des Instruments sichtbarer machen. Vertreter aus dem Bereich der Raumplanung sehen auch keinen Handlungsbedarf im Fall der Gewerbedefinition.
2. Einzelne Experten befürworten eine noch stärkere Fokussierung auf die Objektivität im Sinn der Beurteilung einer "landesüblichen Bewirtschaftung" und damit eine Ent-

Expertinnen und Experten sehen unterschiedlichen Handlungsbedarf.

schlackung des bestehenden Systems (z.B. Zuschläge) und eine klare Ausrichtung auf die Kohärenz der Strukturwirkungen des Systems. Dadurch würde die Professionalisierung der Betriebe gestärkt.

3. Andere Experten befürworten eine stärkere Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit auch in Bezug auf das Gewerbe. Damit verbunden ist auch eine stärkere Berücksichtigung der landwirtschaftsnahen Tätigkeiten. Tragbarkeit und Rentabilität seien notwendige ökonomische Kriterien. Viel Arbeit sei dagegen kein Förderkriterium.
4. Ein angepasstes System sollte in erster Linie die politische Stabilität erhöhen. Dazu wäre es möglich, die Anwendung des Systems stärker nach Politikbereichen zu differenzieren. Auch eine Differenzierung nach Regionen (z.B. Berggebiet) wäre sinnvoll und basierend auf Art. 87 LwG möglich.
5. Eine Anpassung des bestehenden Systems muss zu einer spürbaren Verbesserung der Effektivität führen. Ein neues System mit einer nur leicht besseren Zielerreichung sei zu wenig, da mit einer Änderung immer Unsicherheiten in Umsetzung und Vollzug verbunden sind und das bestehende System in diesem Bereich einfach und verankert sei.
6. Verschiedene Experten halten aber auch fest, dass die Diskussion über die förderungswürdige Landwirtschaft nicht abschliessend geführt werden könne. Diese Diskussion müsse fortlaufend geführt werden und eröffne immer wieder Handlungsbedarf.

5.4 Beurteilungskriterien für das SAK-System

Die Kriterien zur Beurteilung des SAK-Systems und alternativer Systeme beziehen sich 1) auf die Einschätzung der Zielerreichung in den Anwendungsbereichen und 2) auf die Akzeptanz des gesamten Systems.

Die eigentliche Evaluation des heutigen SAK-Systems und alternativer Systeme zur Bemessung der Betriebsgrösse beruht auf zwei Elementen: Einerseits soll die Zielerreichung (Effektivität) des Systems in den verschiedenen Anwendungsbereichen beurteilt werden. Andererseits soll die Akzeptanz und Umsetzbarkeit des Systems über die Anwendungsbereiche hinweg in die Beurteilung einfließen. Die Bewertung der Zielerreichung wird dadurch erschwert, dass ein Betriebsgrössenmass in den einzelnen Anwendungsbereichen in Abhängigkeit der jeweiligen politischen Ziele verschiedenen Anforderungen genügen muss. In den gesetzlichen Vorgaben fehlen dazu quantitative Zielvorgaben. Die Beurteilung der Zielerreichung des SAK-Systems erfolgt in den einzelnen Anwendungsbereichen daher in zwei Schritten.

In einem ersten Schritt werden die Eigenschaften des Systems anhand vorgegebener Kriterien gesamthaft beurteilt (Tabelle 6). Die Liste der Beurteilungskriterien beruht auf einer Literaturanalyse und den Gesprächen mit den Expertinnen und Experten im August 2013. Eine erste Version der Beurteilungskriterien wurde im Rahmen der Workshops mit den Stakeholdern ausführlich diskutiert. Dabei wurden einzelne Kriterien wie die "Verlässlichkeit der Faktoren", "Nicht-Beeinflussbarkeit der Faktoren" und "Synergieeffekte" zur Vereinfachung der Analyse wieder verworfen. Die verbliebenen Kriterien widerspiegeln im Wesentlichen die Charakteristiken und Eigenschaften des heutigen SAK-Systems (IST-Zustand).

In einem zweiten Schritt wird die Wichtigkeit der einzelnen Beurteilungskriterien für die Zielerreichung in den einzelnen Anwendungsbereichen eingeschätzt. Damit wird eine

normative Aussage gemacht, welche Anforderungen ein Betriebsgrößenmass erfüllen sollte (SOLL-Zustand). Nicht berücksichtigt sind diejenigen Kriterien, welche sich auf das Gesamtsystem beziehen und sich nicht in den Anwendungsbereichen unterscheiden.

Tabelle 6: Übersicht Beurteilungskriterien für Betriebsgrößenmasse

Kriterien mit Bezug zur Effektivität	Kriterien mit Bezug zur Akzeptanz
Unterschiedliche Beurteilung in den Anwendungsbereichen DZV, BGGB, SBMV, SVV, RPG	Einheitliche Beurteilung über Anwendungsbereiche
<ul style="list-style-type: none"> • Standardisierung • Berücksichtigung von Aktivitäten • Detaillierungsgrad der Aktivitäten • Berücksichtigung wirtschaftlicher Potenziale • Berücksichtigung Arbeitswirtschaft • Anwendung auf bestehenden Daten • Potenzielle dynamische Anpassung über die Zeit 	<ul style="list-style-type: none"> • Kommunizierbarkeit • Einheitliche Anwendung • Kontinuität des Systems • Kohärenz zwischen Anwendungsbereichen • Politische Stabilität

Tabelle 6 unterteilt daher die Beurteilungskriterien in zwei Kategorien. Die Kriterien mit Bezug zur Effektivität und damit zu den verschiedenen Anwendungsbereichen sind in der linken Spalte aufgeführt und im Unterkapitel 5.6 beschrieben. In der rechten Spalte sind die Kriterien mit Bezug zum Gesamtsystem und damit der Akzeptanz des Betriebsgrößenmasses eingetragen, welche im Abschnitt 5.5 beschrieben sind. Die Einschätzung dieser Kriterien beruht a) auf den Interviews mit den Expertinnen und Experten, b) Workshops im Oktober und November 2013 mit den Interviewten sowie 3) auf den Thesen aus dem Workshop zur förderungswürdigen Landwirtschaft im Juli und August 2013. Über den Vergleich zwischen IST- und SOLL-Zustand kann die Zielerreichung des SAK-Systems qualitativ bewertet werden.

Beurteilungskriterien mit Bezug zur Effektivität

Kriterium	Standardisierung
Beurteilung	Die Standardisierung der Betriebsgrößenbemessung ist hoch, wenn das Mass von der effektiven Bewirtschaftung unabhängig ist.
Beispiel	Eine Standardisierung bedeutet eine Vereinfachung von Verfahrensweisen (z.B. Grad der Mechanisierung) oder Produktionsverfahren (z.B. intensive oder extensive Nutzung von Grasland), um gemeinsame bzw. einheitliche Parameter zu gewinnen. Dadurch soll sichergestellt werden, dass das Mass zur Bemessung der Betriebsgröße unabhängig von der eigentlichen Bewirtschaftung ist. Die Vereinheitlichung bezieht sich dabei auf eine landesübliche Bewirtschaftung. Ohne Standardisierung würde im Extremfall ein Betrieb in der Bemessung kleiner werden, wenn er eine arbeitssparende Maschine beschafft. Mit der Standardisierung bleibt die Anzahl der SAK im Einzelfall konstant, auch wenn der tatsächliche Arbeitszeitaufwand sinkt.

Beurteilung des SAK-Systems

Kriterium	(Breite der) Berücksichtigung von Aktivitäten
Beurteilung	Die Berücksichtigung von Aktivitäten ist hoch, wenn verschiedene Arten von Aktivitäten (Kernlandwirtschaft, landwirtschaftsnahe Tätigkeiten, Paralandwirtschaft, Waldbewirtschaftung) erfasst werden.
Beispiel	Für die Beurteilung des Systems zur Bestimmung von Betriebsgrössen ist wichtig, welche landwirtschaftlichen und allenfalls landwirtschaftsnahen Aktivitäten berücksichtigt werden. Im bestehenden SAK-System werden primär die Tätigkeiten der Kernlandwirtschaft, die Landnutzung und die Tierhaltung, berücksichtigt. Ein Einbezug der Paralandwirtschaft würde die Basis der Aktivitäten verbreitern. Gewisse zusätzliche Aktivitäten wie der Wald im Rahmen der Gewerbestellung sind im bestehenden System über Zuschläge berücksichtigt.

Kriterium	Detaillierungsgrad der Aktivitäten
Beurteilung	Der Detaillierungsgrad ist hoch, wenn unterschiedliche Produktionsverfahren und Betriebsgrössen in der Berechnung berücksichtigt werden.
Beispiel	Neben der Breite der berücksichtigten Aktivitäten spielt der Detaillierungsgrad eine wichtige Rolle in der Beurteilung des Systems. Unter dem Detaillierungsgrad wird die Unterscheidung verschiedener Produktionsverfahren und -methoden sowie verschiedener Betriebsgrössen verstanden. Eine Gliederung der landwirtschaftlichen Nutzfläche offene Ackerfläche, Grasland, extensives Grasland etc. erhöht den Detaillierungsgrad des Systems. Im bestehenden SAK-System führen die Zuschläge zu einer Detaillierung der Faktoren. Je detaillierter das System wird, desto geringer wird der Einfluss der Standardisierung als Beurteilungskriterium. Mit zunehmender Detaillierung nimmt damit auch die Beeinflussbarkeit des Betriebsgrössenmasses durch den Betriebsleiter zu, indem er beispielsweise Erdbeeren anpflanzen kann um die Gewerbegrenze zu erreichen.

Kriterium	Berücksichtigung wirtschaftlicher Potenziale
Beurteilung	Die Ausprägung dieses Kriteriums ist hoch, wenn das wirtschaftliche Potenzial im Betriebsgrössenmass berücksichtigt ist.
Beispiel	Ein zentraler Faktor für die Beurteilung eines Betriebsgrössenmasses ist, wie gut das entsprechende System das wirtschaftliche Potenzial berücksichtigen kann. Dabei kann es sich um ein Umsatzpotenzial, ein Einkommenspotenzial oder ein in die Zukunft gerichtetes Entwicklungspotenzial handeln. Systeme, die einen direkten Bezug zu ökonomischen Grundlagen haben, weisen tendenziell einen höheren Grad auf als Systeme mit Bezug zur Arbeit oder physischen Faktoren.

Kriterium	Berücksichtigung Arbeitswirtschaft
Beurteilung	Die Ausprägung dieses Kriteriums ist hoch, wenn der Arbeitszeitaufwand im Betriebsgrössenmass berücksichtigt ist.
Beispiel	Neben der Berücksichtigung des wirtschaftlichen Potenzials ist die Wiederga-

Beurteilung des SAK-Systems

	be des Arbeitszeitaufwands eine wichtige Kenngrösse für die Bestimmung der Betriebsgrösse. Der standardisierte Arbeitszeitaufwand ist Grundlage des bestehenden SAK-Systems. Er berücksichtigt den effektiven Arbeitszeitaufwand, der auf den landwirtschaftlichen Betrieben entsteht, jedoch nicht bzw. nur annäherungsweise.
--	--

Kriterium	Anwendung auf bestehenden Daten
Beurteilung	Die Ausprägung dieses Beurteilungskriteriums ist hoch, wenn die Berechnung des Betriebsgrössenmasses auf bestehenden Daten basiert.
Beispiel	Berechnungskriterien, die auf bestehenden Daten basieren (z.B. aus anderen Datenerhebungen), sind mit Bezug auf die Umsetzbarkeit als hoch einzustufen. Müssen von den Landwirten zusätzliche Daten erhoben werden, nimmt der Wert für das Beurteilungskriterium Umsetzbarkeit ab.

Kriterium	Dynamische Anpassung
Beurteilung	Die Bewertung ist hoch, wenn der Aufwand für die periodische Überprüfung und allfällige Aktualisierung des Systems gering ist.
Beispiel	Die landwirtschaftlichen Strukturen entwickeln sich dynamisch. Ein Betriebsgrössenmass muss diese Entwicklung gegebenenfalls berücksichtigen können. Einerseits durch eine Anpassung der Faktoren, wie es im bestehenden SAK-System der Fall ist. Andererseits über eine Anpassung des Erfassungsbereichs, wenn das System detaillierter wird.

Beurteilungskriterien mit Bezug zur Akzeptanz

Kriterium	Kommunizierbarkeit
Beurteilung	Die Kommunizierbarkeit des Betriebsgrössenmasses ist hoch, wenn das entsprechende Kriterium einfach und transparent zu berechnen ist.
Beispiel	In einem gut kommunizierbaren System können die Faktoren für die Berechnung des Betriebsgrössenmasses nachvollzogen werden und die Grundlagen für eine Anpassung der Berechnungskriterien oder Faktoren sind leicht zugänglich und transparent. Damit ist aber nicht das Verständnis der Landwirte für die gesetzlichen Schwellenwerte oder das Betriebsgrössenmass an sich gemeint.

Kriterium	Einheitliche Anwendung des Systems
Beurteilung	Das Kriterium erhält einen hohen Wert, wenn das Mass für die Betriebsgrösse über die verschiedenen Anwendungsbereiche (DZV, SVV, BGBB, SBMV) hinweg gleich angewendet wird.
Beispiel	Spezifische Zuschläge für einzelne Anwendungsbereiche, wie sie zurzeit beispielsweise im Bereich der Strukturverbesserungen gelten, reduzieren die einheitliche Anwendung des Systems.

Kriterium	Kontinuität des Systems
Beurteilung	Die Kontinuität des Systems ist hoch, wenn es in der Agrarpolitik über mehrere Jahre verankert ist.
Beispiel	Die Weiterführung eines bestehenden Systems ist mit einer Planungssicherheit für die Landwirte verbunden und trägt dadurch zur Stabilität des Systems bei.

Kriterium	Kohärenz
Beurteilung	Die Kohärenz des Systems ist hoch, wenn sich durch die Anwendung des Betriebsgrössenmasses keine Zielkonflikte zwischen den einzelnen Anwendungsbereichen ergeben (Widerspruchsfreie Anwendung des Grössenmasses).
Beispiel	DZ vs. SVV, BGBB, SMBV, RPG

Kriterium	Politische Stabilität
Beurteilung	Die politische Stabilität ist hoch, wenn das Betriebsgrössenmass von den politischen Interessenvertretern akzeptiert wird.
Beispiel	Mit der Anwendung eines bestimmten Betriebsgrössenmasses werden spezifische politische Interessen tangiert. Je grösser der Anwendungsbereich ist, desto grösser die Anzahl der Interessen, die sich benachteiligt fühlen. Je höher die politische Unzufriedenheit mit der Anwendung des Betriebsgrössenmasses ist, desto tiefer ist die politische Stabilität des entsprechenden Systems.

5.5 Beurteilung der Akzeptanz

Die Akzeptanz des SAK-Systems wird relativ zu einem optimalen Betriebsgrössenmass beurteilt.

Die normative Beurteilung eines Betriebsgrössenmasses (d.h. ein optimales Mass) beruht auf der Einschätzung der Kriterien Kommunizierbarkeit, einheitliche Anwendung, Kontinuität, Kohärenz und politische Stabilität (siehe 0). Ein ideales Betriebsgrössenmass würde für alle diese Kriterien die höchste Ausprägung aufweisen. Dies ist in der Abbildung 8 durch die braune Linie dargestellt. Das Spinnendiagramm zeigt die Kriterien auf einer Skala von 0-1. Die entsprechende Wertung ist in Tabelle 7 aufgeführt. Es ist an dieser Stelle festzuhalten, dass die Spinnendiagramme zur Illustration dienen. Die Ausprägung verschiedener Kriterien kann dadurch besser erfasst werden. Die Werte beruhen aber auf einer qualitativen Einschätzung und sind nicht standardisiert. Das heisst, sie können sowohl kontinuierlich als auch diskret sein und unterliegen keiner Gewichtung.

Tabelle 7: Skala für die Bewertung der Kriterien im Bereich der Akzeptanz eines Betriebsgrössenmasses

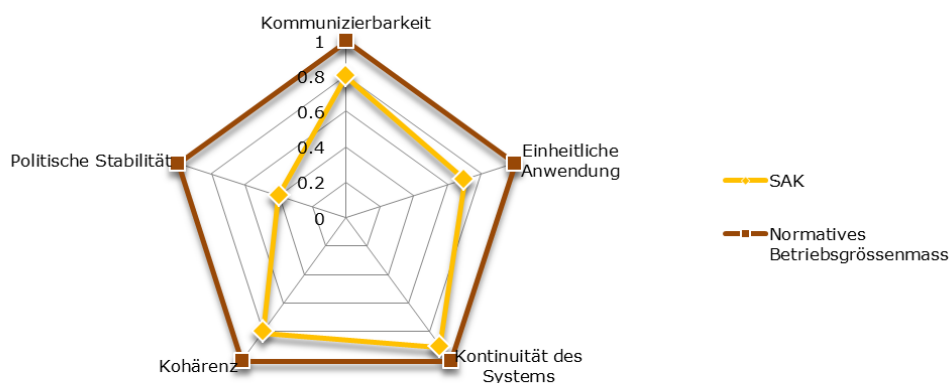
Kriterium	Das Betriebsgrössenmass...	
Kommunizierbarkeit	0: ... ist eine Black Box	1: ... ist einfach und verständlich
Einheitliche Anwendung	0: ... unterscheidet sich nach Anwendungsbereichen	1: ... wird einheitlich angewendet
Kontinuität	0: ... verändert sich abrupt	1: ... passt sich kontinuierlich an
Kohärenz	0: ... führt zu vielen Zielkonflikten	1: ... verfolgt die Ziele in Anwendungsbereichen kohärent
Politische Stabilität	0: ... ist politisch umstritten	1: ... wird von Interessenvertretern akzeptiert

Die Akzeptanz eines Betriebsgrössenmasses wäre demzufolge dann am grössten, wenn es einfach und verständlich ist, über sämtliche Bereiche einheitlich angewendet wird, sich im Zeitverlauf kontinuierlich anpasst, die Ziele in kohärenter Weise angeht und von allen Interessenvertretern akzeptiert wird. In Abbildung 8 wird dieser Idealzustand mit der tatsächlichen Beurteilung des bestehenden SAK-Systems verglichen. Die Beurteilung beruht auf den Interviews mit Expertinnen und Experten im September 2013 und den darauf folgenden Workshops im Oktober und Dezember 2013.

Das bestehende SAK-System wird als relativ einfach und gut kommunizierbar dargestellt (Wertung 0.8). Die SAK Werte sind fix festgelegt und jeder Landwirt kann seinen SAK-Wert einfach berechnen. Das Betriebsgrössenmass SAK ist damit keine Black Box. Hingegen ist die Anpassung der SAK-Faktoren an den technischen Fortschritt kommunikativ schwierig, weil die Reduktion der SAK-Faktoren alle Betriebe betrifft, auch solche, die keine Arbeitszeitreduktion realisiert haben. Im Vergleich dazu ist die Bewertung der einheitlichen Anwendung etwas tiefer (Wertung 0.7). Die Grundlage der SAK sind zwar einheitlich, für die Anwendungsbereiche im BGGB und SVV gelten aber (seit 1.1.2014 einheitliche) ergänzende Faktoren, die in der DZV nicht vorgesehen sind. Darüber hinaus wird mit der Berücksichtigung des effektiven Aufwandes in der Verarbeitung, Lagerung und dem Verkauf von hofeigenen Produkten ein Systembruch gegenüber den sonst standardisierten Werten in Kauf genommen. Mit Blick auf die Entwicklung der Standardarbeitskraft in den agrarpolitischen Entwicklungen ist die Kontinuität hoch (0.9). Seit 1999 wird die SAK über mehrere Politikbereiche hinweg angewendet und die Bedeutung hat im Zeitverlauf noch zugenommen. Durch die Anwendung in verschiedenen Politikbereichen können Zielkonflikte entstehen. Die Kohärenz misst, wie gross diese Zielkonflikte sind. Im bestehenden System sind zwar einzelne Zielkonflikte auszumachen. Beispielsweise durch die Berücksichtigung des technischen Fortschritts in der Abgeltung von multifunktionalen Leistungen. Damit Flächenwachstum aber überhaupt eine Option für die grösseren Betriebe bleibt, muss diese Fläche an anderer Stelle zur Verfügung gestellt werden. Grundsätzlich sind daher die Förderung von grösseren, auf die Kernlandwirtschaft ausgerichteten Betrieben und die Nicht-Berücksichtigung von kleinen

Betrieben im Rahmen des BGGB kohärent, insbesondere auch durch die Vereinheitlichung der Zuschläge im BGGB und der SVV im Rahmen der AP 14 - 17, welche zusätzlich auch eine Harmonisierung mit Blick auf die Definition der Kernlandwirtschaft beinhaltet. Zudem ist mit Blick auf die Übernahme der Gewerbedefinition in den Bereichen Raumplanung, Steuergesetzgebung und Ehegüterrecht die Kohärenz als wichtiges Merkmal des bestehenden Systems hervorzuheben (Wertung 0.8).

Abbildung 8: Beurteilung der Akzeptanz des Betriebsgrössenmasses SAK



Die Akzeptanz der SAK hängt weniger von der Charakteristik des Instruments als vielmehr von den damit verfolgten Zielen ab.

Im Gegensatz zu den anderen Beurteilungskriterien ist die politische Stabilität des bestehenden SAK-Systems als kritisch einzustufen (Wertung 0.4). Durch die Anwendung in den verschiedenen Politikbereichen werden viele Landwirte und damit auch viele potenzielle Interessen tangiert. Gleichzeitig führen standardisierte Werte dazu, dass unterschiedliche landwirtschaftliche und insbesondere landwirtschaftsnahe Tätigkeiten nicht berücksichtigt werden. In den letzten Jahren wurden die möglichen Zuschläge zudem immer wieder ergänzt (z.B. Pilz- oder Sprossenproduktion). Die Frage, was man „am Rand der Kernlandwirtschaft“ noch mit berücksichtigt und was nicht, löst immer wieder grosse Diskussionen aus. Zudem führt eine Berücksichtigung der dynamischen Strukturentwicklung dazu, dass im Bereich der Direktzahlungen ebenfalls Druck auf die landwirtschaftlichen Strukturen entsteht. Dies führt zu Konflikten, wenn das bestehende Strukturleitbild nicht mit den Interessen der einzelnen landwirtschaftlichen Vertreter in Einklang gebracht werden kann. Es ist hier jedoch hervorzuheben, dass die Diskussion über die SAK zwar bei allen Agrarreformetappen geführt wurde, sich jedoch mit der AP 14 - 17 zu einem kritischen Element entwickelte. Aus einer analytischen Perspektive hat das SAK-System insgesamt ein grosses Potenzial als politisches Instrument akzeptiert zu werden. Die eigentliche Herausforderung entsteht aus der Anwendung des gleichen Systems über verschiedene Politikbereiche hinweg. Erst durch unterschiedliche Zielvor-

stellungen und Strukturleitbilder in den Anwendungsbereichen und den Nebeneffekten bei der Anpassung von Faktoren oder Förderschwellen sinkt die politische Anerkennung des SAK-Systems.

5.6 Beurteilung der Effektivität

Die normative Beurteilung eines Betriebsgrössenmasses mit Bezug auf dessen Effektivität in den einzelnen Anwendungsbereichen beruht auf der Einschätzung der Kriterien Standardisierung, Berücksichtigung wirtschaftlicher Potenziale, Breite der Aktivitäten, Detaillierungsgrad der Aktivitäten, Berücksichtigung der Arbeitswirtschaft, Form der potenziellen dynamischen Anpassung und des Datenbeschaffungsaufwandes (siehe Abbildung 9). Analog zur Bewertung der Akzeptanz, wird für jeden Anwendungsbereich (d.h. für jede SAK-Förderschwelle) ein Spinnendiagramm gezeichnet mit der Wertung der einzelnen Kriterien auf einer Skala von 0-1. Die entsprechenden Formulierungen, deren normative Wertung sich nach Politikbereichen unterscheidet, sind in Tabelle 8 wiedergegeben.

Die Bewertung der Effektivität des SAK-Systems erfolgt relativ zu einem optimalen Betriebsgrössenmass.

Tabelle 8: Skala für die Bewertung der Kriterien im Bereich der Effektivität eines Betriebsgrössenmasses

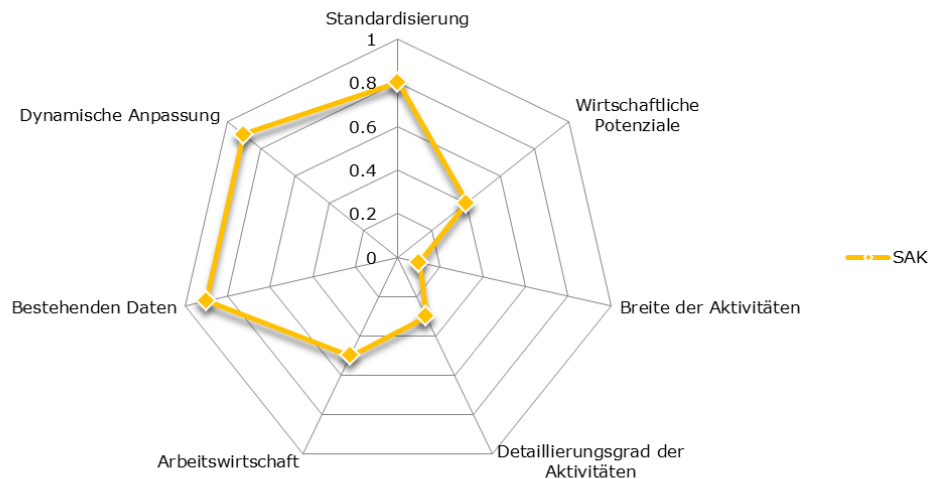
Kriterium	Das Betriebsgrössenmass berücksichtigt...	
<i>Standardisierung</i>	0: ... die effektive Bewirtschaftung	1: ... die effektive Bewirtschaftung nicht
<i>Wirtschaftliche Potenziale</i>	0: ... die wirtschaftlichen Potenziale nicht	1: ... das wirtschaftliche Potenzial
<i>Breite der Aktivitäten</i>	0: ... nur die Kernlandwirtschaft	1: ... die Kernlandwirtschaft und landwirtschaftsnahe Tätigkeiten
<i>Detaillierungsgrad der Aktivitäten</i>	0: ... einen Wert pro Aktivität (z.B. ha / GVE / m ²)	1: ... möglichst viele Produktionsverfahren und Betriebsgrössen
<i>Arbeitswirtschaft</i>	0: ... die Arbeitswirtschaft nicht	1: ... den effektiven Arbeitszeitaufwand
<i>Potenzielle dynamische Anpassung</i>	0: ... keine strukturellen Veränderungen	1: ... den Agrarstrukturwandel und passt sich an
<i>Bestehende Daten</i>	0: ... eine individuelle Datenerfassung auf dem Betrieb	1: ... nur bestehende Daten

Die Einschätzung des bestehenden Systems ist in Abbildung 9 illustriert. Der Grad der Standardisierung kann als hoch eingeschätzt werden (Wertung 0.8). Die SAK-Faktoren repräsentieren ein hoch aggregiertes, sowohl über Personen, Zeit als auch Intensitäten standardisiertes System. Ergänzende Faktoren sind ebenfalls standardisiert. Mit Blick auf das wirtschaftliche Potenzial wird das bestehende System mit 0.4 bewertet. Zwar konnte der Zusammenhang zwischen den SAK-Faktoren und dem wirtschaftlichen Erfolg aufgrund der Auswertungen von Lips (2005) aufgezeigt werden. Die Korrelation bezieht sich jedoch nur auf die SAK-Werte der Betriebe ohne Zuschläge und damit letzten Endes

auf die Fläche und Anzahl GVE der Betriebe. Inwiefern SAK-Faktoren das wirtschaftliche Potenzial abbilden können, ist weniger offensichtlich und abhängig von der gewählten Ebene (Rohleistung, landwirtschaftliches Einkommen, Eigenkapitalbildung). Ausgehend von der Annahme, dass es keinen Indikator gibt, der das wirtschaftliche Potenzial vollumfänglich erfassen kann, ist der Wert von 0.4 als relative Grösse anzusehen.

Das SAK-System ist charakterisiert durch eine relativ hohe Standardisierung, die Möglichkeit einer dynamischen Anpassung und durch einen hohen Bezug zu bestehenden Daten.

Abbildung 9: *Einschätzung der Effektivität des bestehenden SAK-Systems.*



Die Breite der Aktivitäten im bestehenden SAK-System ist tief (0.1). Grundsätzlich werden nur kernlandwirtschaftliche Tätigkeiten berücksichtigt. Im Bereich des BGGB wird mit einem entsprechenden Zuschlag die Waldbewirtschaftung berücksichtigt; landwirtschaftsnahe Tätigkeiten jedoch nicht. Die hohe Standardisierung hat zur Folge, dass die SAK kein detailliertes Mass für den effektiven Arbeitszeitaufwand ist (Wertung 0.5). Aufgrund der Datengrundlage besteht zwar eine gewisse Korrelation, die Variabilität zwischen den verschiedenen Produktionsverfahren und Betriebsgrössen ist jedoch sehr gross. Das SAK-System kennt über die Anpassung der Faktoren an den technischen Fortschritt im Prinzip ein hohes Mass an Anpassungsfähigkeit (Wertung 0.9), dieses kam seit 2004 jedoch nicht zum Einsatz. Der technische Fortschritt (Strukturwandel und neue Produktionssysteme) kann aufgrund der bestehenden Datenlage fortgeschrieben werden und die SAK-Faktoren entsprechend einfach angepasst. Schliesslich beruht das SAK-System fast vollständig auf bestehenden Daten (Wertung 0.9). Eine Ausnahme besteht beim Aufwand für die Verarbeitung auf dem Betrieb (VBB Art. 2a Absatz 4).

In den folgenden Abschnitten wird nun diese Bewertung mit einem normativen, das heisst idealen Soll-Zustand der einzelnen Beurteilungskriterien in den Anwendungsbe-reichen verglichen.

DZV

In der Direktzahlungsverordnung werden zwei SAK Schwellen berücksichtigt. Einerseits besteht eine Untergrenze für den Erhalt von Direktzahlungen. Andererseits werden die

Direktzahlungen pro SAK nach oben beschränkt. Das übergeordnete Ziel der DZV ist die Abgeltung von multifunktionalen Leistungen.

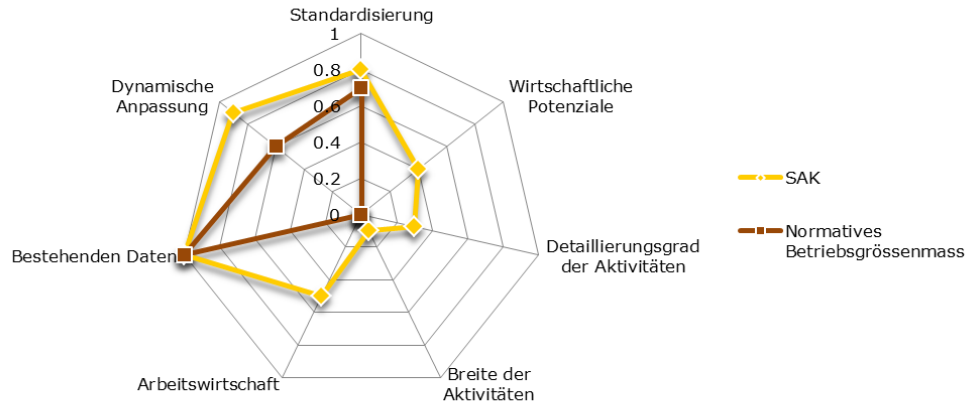
Zweck der Untergrenze ist eine Abgrenzung der Hobby-Betriebe und eine sinnvolle Einschränkung des administrativen Aufwands für die jährliche Auszahlung der Direktzahlungen und dem damit verbundenen Aufwand der ÖLN-Kontrollen auf den Betrieben. Aus einer normativen Sichtweise stehen daher die bestehenden Daten sowie eine schnelle und verlässliche, jährlich wiederkehrende Berechnung der Direktzahlungen als Beurteilungskriterium im Vordergrund (vgl. Abbildung 10). Die Kenntnis über die effektive Bewirtschaftungsweise ist nur insofern relevant, als sich unterschiedliche Produktionsintensitäten auf die Höhe der Direktzahlungen auswirken können. Damit die Betriebsleiter die administrative Grösse der Betriebe nicht zu stark beeinflussen können, ist es jedoch sinnvoll, dass die Standardisierung relativ hoch und der Detaillierungsgrad klein sind. Für die Untergrenze in der DZV ist aber weder die Abbildung des wirtschaftlichen Potenzials noch der Arbeitswirtschaft relevant. Auch die Breite der berücksichtigten Aktivitäten spielt für die Abgeltung der multifunktionalen Leistungen keine Rolle, da landwirtschaftsnahe Tätigkeiten nicht mit Direktzahlungen abgegolten werden.

Der Zweck der Untergrenze in der DZV ist eine Einschränkung des administrativen Aufwands und die Abgrenzung von Hobby-Betrieben.

Eine reine Leistungsabgeltung würde implizieren, dass auch Kleinst- und Hobby-Betriebe Anspruch auf Direktzahlungen hätten. Diese Sichtweise führt zu zwei Problemen: Auf der einen Seite führt eine Abgeltung von Leistungen der Hobby-Betriebe zu einer verstärkten Konkurrenzierung um die verfügbaren Direktzahlungsmittel und die Flächenmobilität würde wohl noch stärker eingeschränkt. Auf der anderen Seite würde ein erheblicher administrativer Mehraufwand entstehen, weil die Direktzahlungen an mehr Betriebe ausbezahlt und damit auch die entsprechenden ÖLN-Kontrollen durchgeführt werden müssten. Schliesslich sprechen auch Effizienzüberlegungen gegen eine Abgeltung von Leistungen von Hobby-Betrieben. Im Jahr 2012 bewirtschafteten insgesamt 6033 Betriebe (knapp 10%) mit weniger als 3 ha LN etwas mehr als 0.70% der landwirtschaftlichen Nutzfläche (SBV 2012). Im Jahr 2000 lag dieser Wert noch bei 0.95% der Flächen. Mit Blick auf einen effizienten Einsatz der Fördermittel erscheint es aus einer normativen Perspektive daher sinnvoll, die dynamische Entwicklung der landwirtschaftlichen Strukturen über einen längeren Zeitraum im Bereich der Untergrenze der Direktzahlungen teilweise zu berücksichtigen, weil das gleiche Ausmass an öffentlichen Leistungen von weniger, aber grösseren Betrieben erbracht werden kann.

Im Laufe der Agrarreformetappen wurde verschiedentlich versucht, die Untergrenze für Direktzahlungen zu erhöhen, um aktiv Einfluss auf die Flächenmobilität zu nehmen. Diese Absicht wurde nach den Vernehmlassungen jeweils wieder verworfen. Der Konsens der Akteure im Bereich der Agrarpolitik scheint, dass Hobby-Betriebe keinen Anspruch auf Direktzahlungen haben, zusätzliche agrarstrukturelle Forderungen zum jetzigen Zeitpunkt jedoch nicht über das Instrument der Direktzahlungen angegangen werden sollen.

Abbildung 10: Beurteilung der Effektivität des SAK-Systems in Bezug auf die Untergrenze für den Erhalt von Direktzahlungen (0.25 SAK)



Das SAK-System weist eine relativ hohe Zielerreichung in Bezug auf die Untergrenze in der DZV auf.

Der Vergleich zwischen dem normativ optimalen Betriebsgrössenmass und dem bestehenden SAK-System zeigt, dass das wichtigste Kriterium in Bezug auf die Effektivität, der Aufbau auf bestehenden Daten, gut erfüllt wird. Abbildung 10 zeigt aber auch die Problematik der Standardarbeitskraft. Wenn die SAK Faktoren stets dem technischen Fortschritt angepasst werden, entsteht für kleine Betriebe ein Druck zu wachsen bzw. die Produktion zu intensivieren. Dieser Nebeneffekt ist aus strukturpolitischer Sicht eigentlich unerwünscht, weil sich die Konkurrenz zwischen kleinen Nebenerwerbsbetrieben und grossen Haupterwerbsbetrieben verstärkt.

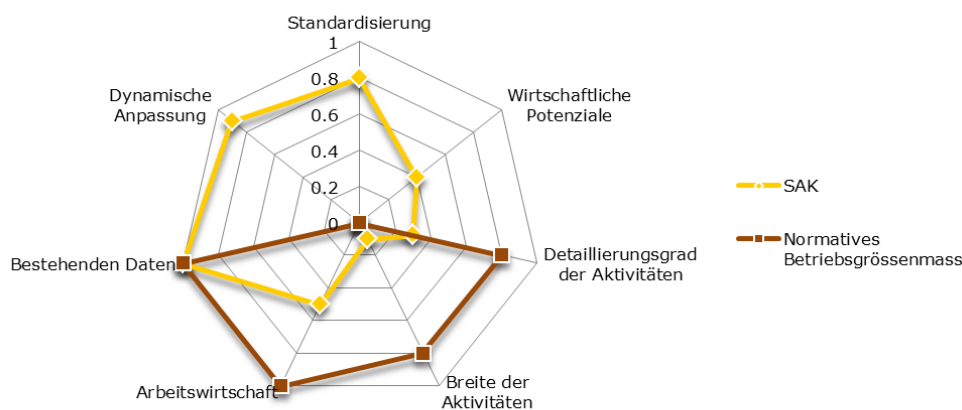
Im Gegensatz zur Untergrenze hat die Obergrenze der DZ pro SAK keine abgrenzende, sondern in erster Linie eine gesellschaftspolitische Funktion. In der DZV wird die Vergabe von Direktzahlungen an verschiedene Komponenten geknüpft, welche die gesellschaftliche Akzeptanz der Zahlungen gewährleisten. Dazu gehören insbesondere auch die Einkommens- und Vermögensgrenzen für den Bezug von Übergangsbeiträgen. Die Begrenzung der Direktzahlungen pro Standardarbeitskraft stellt sicher, dass mit der Abgeltung von multifunktionalen Leistungen auch eine gewisse landwirtschaftliche Arbeitsleistung verbunden ist. In den letzten Jahren wurde in den Medien verschiedentlich über hohe Direktzahlungen an einzelne Betriebe (LID) und mögliche Direktzahlungsexzesse (LID, Handelszeitung Herbst 2013) berichtet. Die Rechtfertigung dieser Zahlungen gegenüber der Gesellschaft gelingt dann, wenn die mit der Abgeltung verbundene Arbeitsleistung nachgewiesen werden kann (SF, Beitrag Februar 2011).

Aus einer normativen Perspektive sollte sich die Obergrenze für DZ pro SAK folglich an der effektiv geleisteten Arbeit orientieren. Entsprechend hoch fällt die Wertung für das Kriterium Arbeitswirtschaft in der normativen Beurteilung in Abbildung 11 aus.

Für die Beurteilung des effektiven Arbeitszeitaufwandes wäre es demzufolge sinnvoll, dass Breite und Detaillierungsgrad des Betriebsgrössenmasses hoch sind und die Standardisierung möglichst gering ist. Auch das wirtschaftliche Potenzial spielt für die Zieler-

reichung, die Abgeltung von multifunktionalen Leistungen, eine untergeordnete Rolle. Mit einer detaillierteren Abbildung des effektiven Arbeitseinsatzes wären die Strukturentwicklung und der technische Fortschritt automatisch erfasst, sofern die Datengrundlage regelmässig aktualisiert wird. Diese Datengrundlage sollte auf bestehenden Erhebungen beruhen.

Abbildung 11: Beurteilung der Effektivität des SAK-Systems in Bezug auf die Obergrenze DZ pro SAK (70'000 Fr.)



Wenn die Obergrenze für DZ/SAK eine gesellschaftspolitische Funktion hat, dann muss die Zielerreichung als relativ tief eingeschätzt werden.

Der Vergleich zwischen einem optimalen Betriebsgrössenmass und dem bestehenden SAK-System in Abbildung 11 zeigt, dass die Standardisierung der SAK-Faktoren zu einer Lücke zwischen dem eigentlichen Ziel und der Umsetzung führt. Die Effektivität des SAK-Systems in Bezug auf die Obergrenze ist deshalb tiefer als in Bezug auf die Untergrenze.

SVV

Im Rahmen der Strukturverbesserungsverordnung (SVV) werden verschiedene strukturelpolitische Zielsetzungen verfolgt, die sich nach Zonen unterscheiden (vgl. Tabelle 2). Damit verbunden ist aber in jedem Fall eine Investition in zukünftige landwirtschaftliche Strukturen. Die Förderschwellen für die Strukturverbesserungsmassnahmen dienen dabei in erster Linie als Eintrittskriterium. Wird eine bestimmte SAK-Schwelle erreicht, wird das entsprechende Gesuch im Detail geprüft. Dadurch erhält die SAK-Förderschwelle eine administrative Komponente. Es verhindert, dass sämtliche landwirtschaftliche Betriebe Strukturverbesserungsmassnahmen beantragen können. Eine gewisse Ausnahme stellt die Starthilfe dar, welche ohne Nachweis einer erfolgreichen Betriebsführung beantragt werden kann (SVV Art. 6 Abs. 1).

Für die normative Beurteilung eines Betriebsgrössenmasses im Bereich der Strukturverbesserungsmassnahmen ist das wirtschaftliche Potenzial ein wichtiges Kriterium. Aus einer ordnungspolitischen Sicht sollten grundsätzlich nur Betriebe unterstützt werden,

Die SAK-Schwelle in der SVV dient in erster Linie als Eintrittskriterium für eine vertiefte Prüfung des Gesuchs.

die längerfristig in der Landwirtschaft tätig sind, einen wesentlichen Anteil ihres Einkommens aus der Kernlandwirtschaft erzielen und die Erbringung von multifunktionalen Leistungen sicherstellen. Dieses normative Strukturleitbild wird von den meisten landwirtschaftlichen Interessenvertretern gestützt (Thesen f, m und w in Weber 2013). Für die Funktion als Eintrittskriterium ist neben dem wirtschaftlichen Potenzial die schnelle Verfügbarkeit wichtig. Es soll ohne grossen administrativen Aufwand eine erste Vorauswahl getroffen werden können. Die normative Bewertung des Kriteriums "bestehende Daten" ist daher hoch. Damit verbunden ist auch eine Standardisierung des Betriebsgrössenmasses. Die effektive Bewirtschaftung spielt für die Beurteilung, ob auf ein Gesuch eingegangen wird oder nicht, eine untergeordnete Rolle.

Es soll beurteilt werden können, ob der Betrieb längerfristig ein substanzielles Einkommen aus der Kernlandwirtschaft erwirtschaften kann.

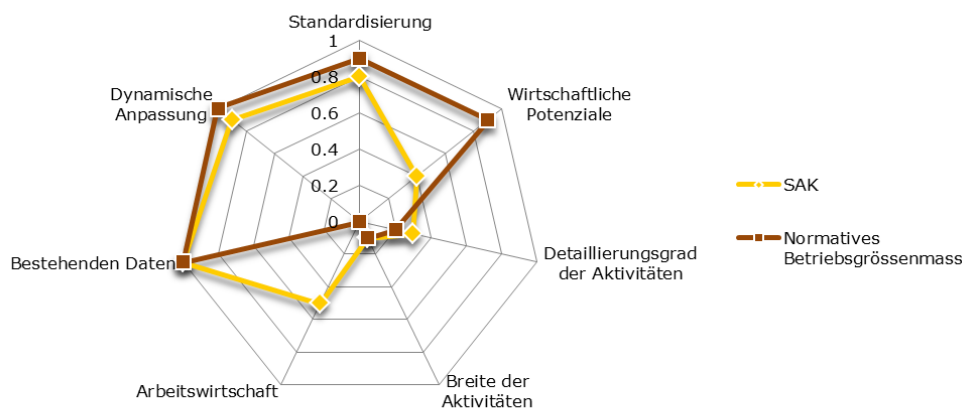
Grundsätzlich soll mit dem Eintrittskriterium nur beurteilt werden können, ob der Betrieb das Potenzial hat, längerfristig ein substanzielles Einkommen aus der Kernlandwirtschaft zu erwirtschaften. Dazu gehört in erster Linie die kernlandwirtschaftliche Produktionsausstattung (Boden, gebundenes Kapital). Das Betriebsgrössenmass sollte möglichst robust und vom Betriebsleiter durch produktionstechnische Entscheidungen nicht in grossem Ausmass beeinflussbar sein. Daher sollte aus einer normativen Perspektive auch der Detaillierungsgrad gering sein. Da die Strukturverbesserungsmassnahmen explizit einen Bezug zu agrarstrukturellen Zielen haben, ist eine dynamische Anpassung des Betriebsgrössenmasses an den effektiven Strukturwandel angebracht. Entsprechend ist der Soll-Wert des Kriteriums "dynamische Anpassung" als hoch einzustufen.

Da ein Mindestanteil an kernlandwirtschaftlichen Aktivitäten vorhanden sein muss, spielt die Breite der Aktivitäten zur Beurteilung der Effektivität der Massnahme eine untergeordnete Rolle in Bezug auf den Entscheid, ob auf ein Gesuch eingegangen werden soll oder nicht. Auch dann nicht, wenn die Investition an die Diversifikation des Betriebs gebunden ist, weil ein minimaler Anteil kernlandwirtschaftlicher Tätigkeiten ohnehin erwartet wird. Wichtig anzumerken ist, dass sich der Anteil der kernlandwirtschaftlichen Aktivitäten in den verschiedenen landwirtschaftlichen Zonen unterscheiden kann, wenn damit unterschiedliche Ziele verfolgt werden (vgl. Tabelle 2). Im bestehenden System führen die Zuschläge für Hanglagen dazu, dass die Betriebe in den Bergregionen rechnerisch grösser gemacht werden. Fehlt dieser Bezug zu den Produktionsregionen in der Berechnung des Betriebsgrössenmasses, dann müsste die unterschiedliche Betriebsgrösse (in SAK) in den angewendeten Schwellenwerten berücksichtigt werden (Schwellenwerte nach Regionen abgestuft). Schliesslich ist das Kriterium der "Arbeitswirtschaft" wenig geeignet, die Förderungswürdigkeit von Betrieben zu beurteilen. Betriebe mit einer tiefen Kapitalausstattung und einem hohen Arbeitszeitaufwand sind aus einer strukturpolitischen Sicht nicht förderungswürdiger als Betriebe mit arbeitssparender Produktionsausstattung.

Der Vergleich zwischen einem normativ idealen Betriebsgrössenmass und dem bestehenden SAK-System in Abbildung 12 illustriert, dass das bestehende System das zentrale Kriterium "wirtschaftliche Potenziale" nur bedingt erfüllt. Für Strukturverbesserungsmassnahmen erfolgt jedoch zusätzlich eine detaillierte Prüfung der Tragbarkeit der Investition, welche eine starke Annäherung an die Abbildung des wirtschaftlichen Poten-

zials mit sich bringt. Wiederum muss an dieser Stelle angefügt werden, dass kein Betriebsgrössenmass vorstellbar ist, welches dieses Kriterium vollumfänglich erfüllt.

Abbildung 12: Beurteilung der Effektivität des SAK-Systems als Eintrittskriterium für Strukturverbesserungsmassnahmen



Mit Blick auf die übrigen Kriterien kann das bestehende System insgesamt als effektiv beurteilt werden. Obwohl im Bereich der Starthilfe keine einzelbetriebliche Prüfung erfolgt, sind die Anforderungen an ein normatives Betriebsgrössenmass als analog zu betrachten. Im Zentrum steht das wirtschaftliche Potenzial, welches in der kernlandwirtschaftlichen Substanz berücksichtigt wird.

Die Beurteilung des SAK-Systems im Bereich der sozialen Begleitmassnahmen in der Landwirtschaft (SBMV) ist aufgrund der Ähnlichkeit des Kontextes (Investitionen) und mit Blick auf die Kohärenz zwischen diesen beiden Bereichen als analog einzustufen. Es wäre aus normativer Sicht nicht nachzuvollziehen, wenn ein Betrieb keine Strukturverbesserungsmassnahmen erhalten würde, weil er nicht als förderungswürdig gilt, jedoch über eine Umschuldung trotzdem Darlehen erhalten könnte.

BGGB

Für die Beurteilung der Zielerreichung im BGGB lassen sich zwei verschiedene Argumentationsketten aufgreifen, je nachdem wie stark man die Strukturwirkung des BGGB gewichtet.

Grundsätzlich stellt die Gewerbegrenze das "Eingangstor" in die Landwirtschaft dar (Hofer 2008). Ziel ist wie bei den Strukturverbesserungsmassnahmen, dass Betriebe mit einer längerfristigen wirtschaftlichen Perspektive von den Massnahmen im BGGB profitieren sollen. Damit wird der landwirtschaftliche Strukturwandel mit beeinflusst und die innerlandwirtschaftliche Konkurrenz um Fördermittel reduziert, sofern die Schwelle relativ hoch angesetzt wird. Gleichzeitig sollen Miterben nicht benachteiligt werden, indem Betriebe, die längerfristig keine Existenz bieten, zum Ertragswert übernommen

In Bezug auf Strukturverbesserungsmassnahmen besteht für die Zielerreichung lediglich eine Lücke in der Abbildung wirtschaftlicher Potenziale.

Die Gewerbegrenze ist das "Eingangstor" in die Landwirtschaft.

werden können. Mit Blick auf agrarstrukturelle Ziele (Flächenmobilität und Reduktion der Konkurrenz) und die Gleichbehandlung von Erben gelten für die Gewerbebegrenze analoge Überlegungen wie für die Strukturverbesserungen. Ein zentrales Kriterium ist das wirtschaftliche Potenzial des Betriebs, welches eine längerfristige Existenz auf der Basis kernlandwirtschaftlicher Aktivitäten ermöglicht. Wird diese strukturelle Perspektive in den Vordergrund gerückt, so entspricht die Charakteristik eines optimalen Betriebsgrössenmasses demjenigen im Bereich der Strukturverbesserungen. Aus Sicht einzelner Experten ist das Kriterium der Wirtschaftlichkeit im Bereich des BGGB allenfalls etwas weniger wichtig als für die Strukturverbesserungsmassnahmen einzustufen. Dies mit Blick auf Betriebe, die seit Generationen im Familienbesitz sind und allenfalls auch wirtschaftlich unrentable Perioden längerfristig zu kompensieren wussten.

**Die Gewerbe-
grenze soll es
innovativen
Betrieben auf der
Basis von kern-
landwirtschaftli-
chen Aktivitäten
ermöglichen, von
tragbaren Über-
nahmekonditio-
nen zu profitie-
ren.**

Im Gegensatz zu den Strukturverbesserungen zielt die Gewerbebegrenze aber nicht nur auf Investitionen⁵ und damit das wirtschaftliche Potenzial alleine, sondern auch auf die bestehende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Betriebs und somit auch auf die bestehende Ausrichtung des Betriebs. Dies widerspiegelt sich in den Überlegungen der Interessenvertreter, welche festhalten, dass die Gewerbebegrenze nicht spezifische Betriebsformen, Betriebs- und Erwerbskombinationen bevorzugen sollte (These x Weber 2013). Wenn man dieser zweiten Argumentationskette mehr Gewicht schenkt (und die Struktureffekte weniger stark gewichtet), dann sollen Betriebe, die erfolgreich in die Diversifikation investiert haben und weiterhin einen Mindestanteil an kernlandwirtschaftlichen Aktivitäten betreiben, von den Vorteilen des BGGB profitieren können. Darin manifestiert sich das Ziel, das unternehmerisch denkende Landwirte von tragbaren Übernahmekonditionen profitieren sollen.

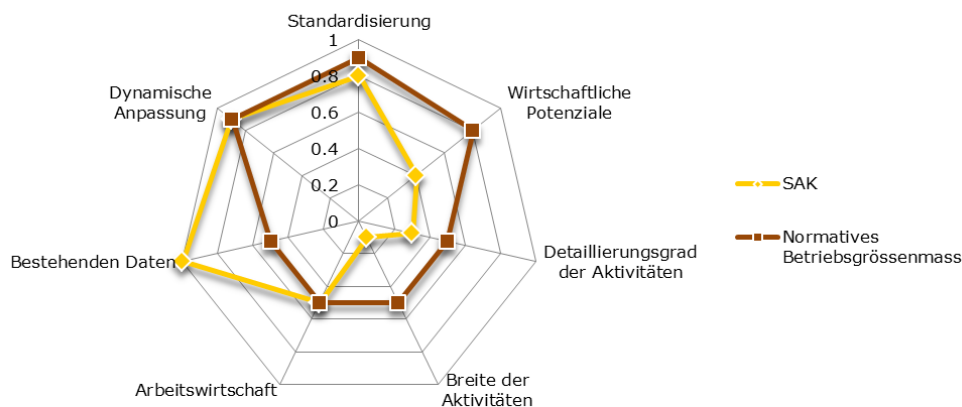
Diese Haltung eröffnet einen Zielkonflikt mit den strukturpolitischen Überlegungen und reduziert die Kohärenz des Systems. Aus den Expertengesprächen gingen jedoch drei Gründe hervor, weshalb eine breitere Berücksichtigung der landwirtschaftlichen Aktivitäten im Kontext der Gewerbedefinition sinnvoll sein kann: Erstens hat die in der Vergangenheit erfolgte Diversifikation der Betriebe in landwirtschaftsnahe Tätigkeiten gezeigt, dass diese einen substanziellen Beitrag zur Wertschöpfung und zum Einkommen der Betriebe zu leisten vermag. Zweitens wird der unternehmerische Spielraum der Landwirte tendenziell gestärkt und damit die Stabilität des Systems gefördert. Drittens sind landwirtschaftsnahe Dienstleistungen und Güter nicht durch Importe substituierbar. Im Gegensatz zu konventionellen Agrargütern besteht für diese Güter ein Distanzschutz, der die längerfristige Existenz eines Betriebs auch bei sich offenen Grenzen sichern kann.

Die Konsequenz für ein normatives (d.h. für das BGGB ideales) Betriebsgrössenmass ist, dass der landwirtschaftsnahen Diversifikation eine grössere Rolle zukommt, falls der zweiten Argumentationskette ein hohes Gewicht beigemessen wird. Die Standardisierung spielt immer noch eine tragende Rolle, weil damit die Beeinflussbarkeit der Grösse durch den Bewirtschafter eingeschränkt bleibt und die Gleichbehandlung von Betrieben, Erben und anderen Betroffenen gewahrt bleibt. Für die Beurteilung einer längerfristigen

⁵ In Bezug auf das RPG besteht ein direkter Bezug zu Investitionen.

Existenz sollte aber auch das wirtschaftliche Potenzial aus landwirtschaftsnahen Tätigkeiten berücksichtigt werden können. Voraussetzung für die Berücksichtigung von landwirtschaftsnahen Tätigkeiten bleibt aber eine kernlandwirtschaftliche Basis. Betriebe, welche ausschliesslich aus landwirtschaftsnahen Aktivitäten bestehen, sind nicht förderungswürdig. Damit verbunden ist auch die Anforderung, dass auf den Betrieben tatsächlich ein entsprechender Arbeitszeitaufwand vorhanden ist. Damit müsste auch der Detaillierungsgrad der Aktivitäten erhöht werden, um unterschiedliche Betriebsformen und Produktionsverfahren stärker berücksichtigen zu können, allerdings ohne die Beeinflussbarkeit durch den Betriebsleiter zu stark auszudehnen. Sofern die Faktoren über die Zeit standardisiert sind, ist es sinnvoll, auch die dynamische Anpassung zu berücksichtigen.

Abbildung 13: Beurteilung der Effektivität des SAK-Systems für die Gewerbegrenze im Rahmen des BGBB



Mit Blick auf die strukturellen Effekte kann das SAK-System als ähnlich effektiv gesehen werden wie im Bereich der Strukturverbesserungsmassnahmen...

Mit Blick auf die mittlere Anzahl der jährlichen Betriebsübernahmen von etwas über 1000 Betrieben könnte ein Betriebsgrössenmass im Bereich der Gewerbedefinition durchaus mit zusätzlichem administrativem Aufwand für die Betriebe verbunden werden. Hier stellt sich die Frage, ob das entsprechende Betriebsgrössenmass, in Kombination mit den betrieblichen Voraussetzungen und der Eignung des Betriebsleiters, weiterhin eine abschliessende Gewerbedefinition sicherstellen soll. Wenn ja, müsste aus einer normativen Sicht eine vertiefte Prüfung erfolgen, welche auf zusätzliche Daten angewiesen wäre. Wenn nicht, d.h. die Gewerbegrenze würde analog zur SAK Schwelle für Strukturverbesserungen nur als Eintrittskriterium dienen, müsste das Betriebsgrössenmass auf bestehenden Daten beruhen um administrative Doppelspurigkeiten zu vermeiden (siehe Kapitel 6.3.).

Der Vergleich zwischen einem normativen Betriebsgrössenmass und dem bestehenden SAK-System in Abbildung 13 illustriert die Komplexität in der Beurteilung der Effektivität. Mit Blick auf die strukturpolitischen Ziele im BGBB (Standardisierung, dynamische

... für die Förderung von wirtschaftlich stabilen Betrieben in einer spezifischen Betriebs- und Erwerbskombination bräuchte es zusätzliche (wirtschaftliche) Kriterien.

Bauen in der Landwirtschaftszone braucht einen Bezug zur Kernlandwirtschaft.

Anpassung und wirtschaftliche Potenziale) kann das SAK-System als ähnlich effektiv wie im Bereich der SVV eingeschätzt werden.

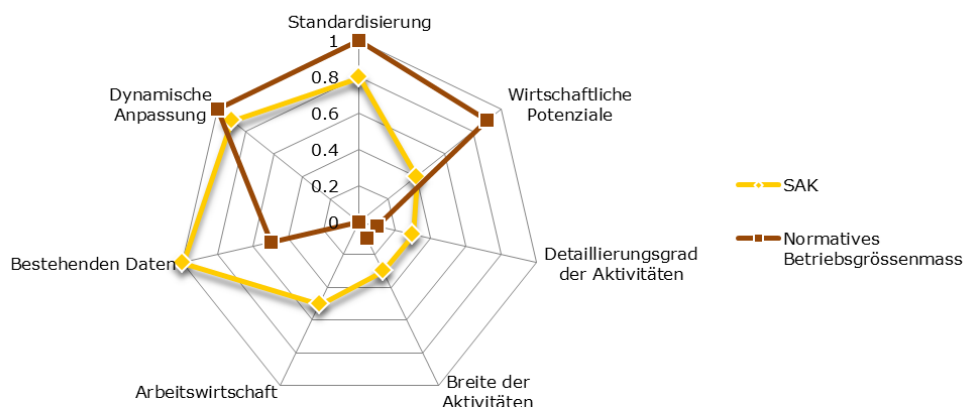
Mit Blick auf das bestehende wirtschaftliche Potenzial und eine unabhängig von der Einkommenszusammensetzung längerfristige Existenz entsteht eine Ziellücke in Bezug auf die Berücksichtigung der landwirtschaftsnahen Tätigkeiten (Breite der Aktivitäten). Mit einer detaillierteren Datenerfassung und/oder einem klareren Bezug zu wirtschaftlichen Kriterien könnte dieser Lücke entgegengewirkt werden.

RPG

Für die Raumplanung steht der Trennungsgrundsatz im Vordergrund, welcher eine klare Trennung von Bauzone und Landwirtschaftszone anstrebt. In der Landwirtschaftszone sollen nur langfristig genutzte Strukturen erstellt werden und negative Begleiteffekte (Verkehr, Emissionen etc.) von Bautätigkeiten im ländlichen Raum begrenzt anfallen. Dabei soll insbesondere auch die bestehende Bausubstanz genutzt werden. Der Fokus in der Raumplanung liegt dabei klar auf den kernlandwirtschaftlichen Aktivitäten. Dabei spielt auch die Konkurrenz bei nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten eine Rolle, bei denen das Gewerbe keine Privilegierung der Landwirtschaft will. Ohne kernlandwirtschaftliche Aktivitäten ist das Bauen ausserhalb der Bauzone nicht zonenkonform. Diese Sichtweise wird auch von den Interessenvertretern geteilt, die explizit einen minimalen Anteil von Aktivitäten aus der Kernlandwirtschaft fordern (These m Weber 2013).

Mit Blick auf ein normatives Betriebsgrössenmass stehen zwei Kriterien im Vordergrund: Das wirtschaftliche Potenzial und die Breite der Aktivitäten, die sich auf die Kernlandwirtschaft beschränken soll (Abbildung 14). Die Fokussierung auf die Kernlandwirtschaft wird dadurch ausgedrückt, dass das normative Betriebsgrössenmass einen tiefen Wert für das Kriterium "Breite der Aktivitäten" aufweist.

Abbildung 14: Beurteilung der Effektivität des SAK-Systems für die Raumplanung



Da es im Bereich der Raumplanung wie bei den Strukturverbesserungen in erster Linie um zukünftige Nutzungen geht, ist der Wert für die Standardisierung ebenfalls hoch. Die effektive Bewirtschaftung und damit der Detaillierungsgrad der Aktivitäten spielt eine untergeordnete Rolle. Durch die Standardisierung über die Zeit ist es aber notwendig, eine dynamische Anpassung an den Strukturwandel vorzunehmen. Die Arbeitswirtschaft spielt ebenfalls eine untergeordnete Rolle. Die Verknüpfung mit einem minimalen Anteil an kernlandwirtschaftlichen Tätigkeiten widerspiegelt den landwirtschaftlichen Arbeitszeitaufwand bereits. Mit Blick auf die bestehende Datenlage ist die konkrete Umsetzung relevant. Falls keine weitere Prüfung des Betriebs vorgenommen wird, wäre eine zusätzliche Datenerhebung auf den Betrieben allenfalls sinnvoll. Wird dem Betriebsgrössenmass allerdings die Rolle eines Eintrittskriteriums zugewiesen, dann dürften bestehende Daten genügen.

Die Zielerreichung im Bereich des RPG ist relativ hoch.

Insgesamt zeigt Abbildung 14, dass das bestehende SAK-System in Bezug auf die Standardisierung, die dynamische Anpassung der Datengrundlage und der Breite der Aktivitäten gut zur Zielerreichung beiträgt. Allerdings hat das System mit Blick auf die bestehenden Daten und die Abbildung der Arbeitswirtschaft auch Charakteristiken, welche im Rahmen der Raumplanung weniger relevant erscheinen.

5.7 Fazit zur Beurteilung des bestehenden SAK-Systems

Das bestehende SAK-System ist charakterisiert durch seine Einfachheit im Vollzug, einheitliche Anwendung und durch eine hohe Kontinuität über die letzten Jahre. Auch die Kohärenz zwischen den Bereichen bäuerliches Bodenrecht, Raumplanung und Strukturverbesserungsmassnahmen ist eine Stärke des bestehenden Systems. Die zentrale Herausforderung ergibt sich aus der Anwendung der Standardarbeitskraft in den verschiedenen Politikbereichen, insbesondere weil die Interessenvertreter des landwirtschaftlichen Sektors in den einzelnen Politikbereichen unterschiedliche Zielvorstellungen haben. Damit verknüpft ist ein hohes Mass an politischer Einflussnahme und folglich eine potenzielle Instabilität, welche in ihrer Konsequenz die Akzeptanz des Systems beeinträchtigen kann.

Mit Blick auf die Effektivität des Systems der Standardarbeitskraft lässt sich festhalten, dass die Zielerreichung in denjenigen Anwendungsbereichen hoch ist, in denen die Schwellenwerte als Eintrittskriterium bzw. administratives Abgrenzungsmass verwendet werden (Untergrenze der Direktzahlungen, Massnahmen im Bereich der Strukturverbesserungsmassnahmen sowie der sozialen Begleitmassnahmen). Der relativ hohe Grad der Standardisierung, der Aufbau auf bestehenden Daten und die Möglichkeit der dynamischen Anpassung lassen eine einheitliche und robuste Beurteilung der landwirtschaftlichen Kernsubstanz auch über die Zeit zu. Dadurch können grosse administrative Aufwände verhindert werden und nicht förderungswürdige Betriebe einfach abgegrenzt. Im Bereich der Raumplanung kann die Effektivität ebenfalls als relativ hoch eingestuft werden, weil die Beurteilung der landwirtschaftlichen Kernsubstanz das zentrale Anliegen des RPG aufnimmt.

Die Effektivität des SAK-Systems muss in denjenigen Bereichen kritischer eingestuft werden, in denen die SAK als alleiniges Förderkriterium (oder Förderlimite) eingesetzt wird. Dies trifft in erster Linie auf die Gewerbedefinition zu. Unter der Annahme, dass nicht die strukturpolitische Kohärenz mit den Strukturverbesserungsmassnahmen im Vordergrund steht, könnte im Bereich der Gewerbedefinition eine stärkere Berücksichtigung der landwirtschaftsnahen Aktivitäten zu einer besseren Zielerreichung führen. Mit Blick auf das BGGB liesse sich so die tatsächliche wirtschaftliche Existenzfähigkeit allenfalls besser berücksichtigen. Da eine solche Beurteilung nicht jährlich stattfindet, kann auch ein höherer administrativer Aufwand oder die Erhebung betriebsspezifischer Daten in Betracht gezogen werden. Durch die Berücksichtigung zusätzlicher Aktivitäten entsteht aber auch ein Zielkonflikt zwischen den agrarstrukturellen Zielen und der Förderung von Betrieben mit weniger kernlandwirtschaftlichen Aktivitäten. Die innerlandwirtschaftliche Konkurrenz um Fördermittel, Flächen und Marktpotenziale nimmt dadurch zu. Zudem würde die Kohärenz zu anderen Politikbereichen, insbesondere der Raumplanung bei einer starken Berücksichtigung der landwirtschaftsnahen Tätigkeiten in Frage gestellt und die Rechtssicherheit, je nach Ausgestaltung der Berücksichtigung, reduziert.

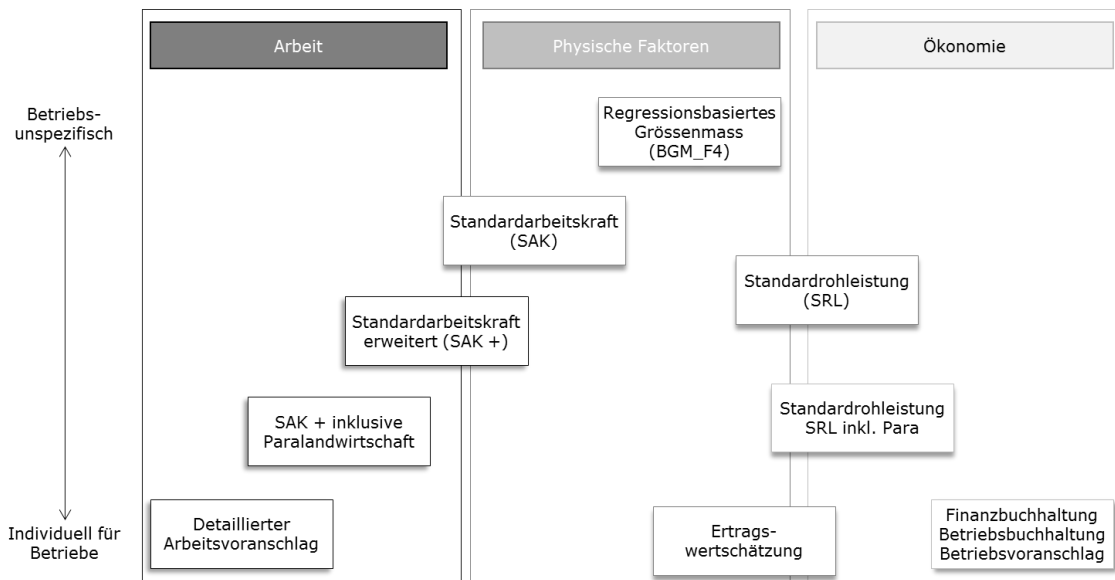
Um die Zielerreichung im Bereich der Direktzahlungen pro SAK zu erhöhen, müsste der effektive Arbeitszeitaufwand eine stärkere Rolle spielen.

6 Alternativen zur Standardarbeitskraft

Die Beurteilung von Alternativen zur Standardarbeitskraft muss zwei unterschiedliche Aspekte berücksichtigen. Auf der einen Seite kann das bestehende Betriebsgrößenmass SAK angepasst oder ersetzt werden. Das bedeutet, dass lediglich *der Massstab* für die Bemessung der Betriebsgrösse ändert (Kapitel 6.1). Auf der anderen Seite kann der Einsatz des Betriebsgrößenmasses im Kontext der Anwendung (Förderschwellen, Eintrittskriterium) verändert werden (Kapitel 6.3).

Betriebsgrößenmasse können drei Kategorien mit unterschiedlichen Grundlagen zugeteilt werden. Das Mass kann einen arbeitswirtschaftlichen, physischen oder wirtschaftlichen Bezug haben. Innerhalb dieser Kategorien lassen sich die verschiedenen Betriebsgrößenmasse weiter in betriebsunspezifische (d.h. Daten werden in der jährlichen Betriebsdatenerhebung erfasst) und betriebspezifische (d.h. zusätzliche Daten müssen erhoben werden) unterteilen. Abbildung 15 zeigt eine Übersicht möglicher Betriebsgrößenmasse. Auf der horizontalen Achse sind die Kategorien Arbeit, physische Faktoren und Ökonomie aufgetragen. Auf der vertikalen Achse unterscheiden sich die Betriebsgrößenmasse durch deren Spezifität. Masse, deren Berechnung mehr als die in der koordinierten landwirtschaftlichen Betriebsdatenerhebung erhobenen Daten voraussetzen, befinden sich im unteren Bereich der Skala. Masse, die unspezifisch von einem Betrieb sind, finden sich dagegen im oberen Bereich.

Abbildung 15: Alternative Betriebsgrößenmasse nach Bezugskriterium (Arbeit, Physische Faktoren, Ökonomie) und Spezifität



Die Standardarbeitskraft als bestehende Referenzgrösse ist in dieser Darstellung nicht vollständig der Kategorie arbeitswirtschaftliche Grössenmasse zugeteilt. Wie aus den

Ausführungen im Kapitel 4 hervorgeht, beruht die SAK in erster Linie auf den Komponenten landwirtschaftliche Nutzfläche und Anzahl GVE und nicht auf dem effektiven Arbeitszeitaufwand. Das bedeutet, dass das Grössenmass SAK in erster Linie auf physischen Kennzahlen beruht. Die hohe Standardisierung der SAK und der geringere Detaillierungsgrad Aktivitäten impliziert gleichzeitig, dass das Mass betriebsunspezifisch ist. Es braucht lediglich die Daten der Betriebsstrukturerhebung um die SAK festlegen zu können. Die alternativen Betriebsgrössenmasse werden in den folgenden Unterkapiteln mit Bezug zur Arbeit, physischen Faktoren und ökonomischen Kennzahlen beschrieben.

6.1 Alternative Betriebsgrössenmasse

Alternative Systeme mit Bezug zur Arbeitswirtschaft

Die SAK ist ein einheitliches Mass zur standardisierten Bemessung der Betriebsgrösse. Die zur Berechnung verwendeten Faktoren basieren zwar auf arbeitswirtschaftlichen Grundlagen. Zur Bestimmung der SAK auf dem Betrieb ist jedoch primär die landwirtschaftliche Kernsubstanz und weniger der tatsächliche Arbeitszeitbedarf ausschlaggebend. Alternative Betriebsgrössenmasse könnten stärker in den arbeitswirtschaftlichen Grundlagen verankert sein. Die Grundlage dazu bilden die bestehenden Arbeitsvoranschläge (globaler AV und detaillierter AV von Agroscope). Wie im Kapitel 4 ausgeführt, basieren die SAK-Faktoren auf einer Vielzahl von Arbeitselementen, die sich zu Arbeitsverfahren aggregieren lassen. Für die Berechnung des Arbeitszeitbedarfs liegt aus dem globalen Arbeitsvoranschlag somit eine Vielzahl von verschiedenen Produktionsverfahren vor, die einen eigenen Faktor zu Berechnung der SAK erhalten könnten. Mit Blick auf die Umsetzung (d.h. Bezug zu bestehenden Daten) und die Zielerreichung (möglicher Einbezug von landwirtschaftsnahen Tätigkeiten) lassen sich folgende Betriebsgrössenmasse definieren.

SAK+

Grundsätzlich wäre es aus administrativer Perspektive einfach möglich, die in den Erhebungen der Direktzahlungsangaben (Formular A und C und Tierverkehrsdatenbank) ausgewiesenen landwirtschaftlichen Aktivitäten mit einem spezifischen arbeitswirtschaftlichen Faktor zu verbinden. Die Anzahl der SAK-Faktoren würde sich dadurch von 10 auf ca. 40 ausdehnen. Auch die Zuschläge gemäss SVV oder BGBB können in diesem Instrument integriert und vereinheitlicht werden. Damit würde das Betriebsgrössenmass wesentlich detaillierter, ohne dass die Standardisierung über die Person verloren ginge. Damit verbunden wäre auch eine bessere Abbildung des effektiven Arbeitszeitbedarfs auf den einzelnen Betrieben. Insbesondere auch, weil die Bewirtschaftungsintensitäten, beispielsweise zwischen extensiven und intensiven Wiesen, berücksichtigt werden könnten. Zudem könnte ein Betriebsgrössenmass SAK+ die erheblichen Unterschiede zwischen den Betriebsgrössen (siehe Abbildung 6) ausgleichen, indem für unterschiedliche Betriebs- resp. Herdengrössen der Berechnungsfaktor angepasst würde.

Ein Mass SAK+
läge näher beim
effektiven Arbeitszeitaufwand
und...

Die zu wählenden Grenzen der entsprechenden Kategorien (z.B. bis 20 GVE, 20–30 GVE etc.) müssten auf der Basis der aktuellen Verteilung der Stallhaltungssysteme und den Daten aus dem GAV errechnet werden. Dadurch würde der Effekt abgeschwächt, dass Betriebe, die nicht investieren, durch eine dynamische Anpassung der Faktoren administrativ verkleinert würden. Bei gleichbleibender Anzahl der Tiere würde sich der technische Fortschritt mehrheitlich nur noch auf neue Technologien beziehen und nicht mehr auf den Wandel der Produktionssysteme (vgl. Kapitel 4.2). Das würde aber auch bedeuten, dass die Standardisierung über die Zeit abnimmt. Der Aufwand für die Berechnung der SAK würde sich nicht wesentlich erhöhen, weil die entsprechenden Daten bereits heute jährlich erfasst werden. Die Anpassung der Faktoren wäre über die kontinuierlichen Berechnungen der ART realisierbar.

... würde den Strukturwandel durch die dynamische Anpassung der Faktoren abfedern...

Der Nachteil einer Ausdehnung der SAK-Faktoren liegt in der Reduktion der Objektivität. Auch wenn die Bewirtschaftung nach wie vor landesüblich sein soll, so erhöht sich das Potenzial, dass der Betriebsleiter über die Wahl der Kulturen oder Tierkategorie seine Betriebsgrösse stärker beeinflussen kann als heute. Der sehr unterschiedliche Arbeitszeitbedarf für den Anbau von Kartoffeln oder Weizen würde sich in diesem Fall direkt und viel stärker als im bestehenden System auf die Betriebsgrösse durchschlagen. Eine Berücksichtigung der Herdengrösse wiederum würde die Komplexität des Systems wesentlich erhöhen. Betriebe in der Nähe eines Schwellenwertes würden möglicherweise benachteiligt, weil die Ausdehnung der Anzahl Tiere sich unter Umständen nachteilig auf die Betriebsgrösse auswirken könnte. Die entsprechenden Anpassungsfaktoren müssten daher kontinuierlich sein (ohne Stufen) oder erst bei einer Investition wirksam werden. In beiden Fällen würde sich der administrative Aufwand erhöhen. Neben der höheren Komplexität ist es vor allem der Anspruch, die arbeitswirtschaftliche Realität des einzelnen Betriebes möglichst gut abzubilden, der nicht eingelöst werden kann, weil er dem gesetzlichen Ziel einer hohen Standardisierung widerspricht. Dazu kommt, dass sich der hauptsächliche Anwendungsbereich in einer engen Bandbreite zwischen 0.5 bis 1.5 SAK befindet. Innerhalb dieses Bandes sind die grössenabhängigen Degressionen relativ gering. Es müsste für eine Berücksichtigung der Degressionen über das gesamte Grössenspektrum folglich ein erheblicher Aufwand betrieben werden, der nur in einem engen Bereich wirklich zur Anwendung kommt.

... auf Kosten der Objektivität.

SAK + inklusive landwirtschaftsnaher Tätigkeiten (SAK + PARA)

Dank des modulartigen Aufbaus lässt dieser Arbeitsvoranschlag grundsätzlich Raum für eine spezifische Erweiterung von Produktionsverfahren. Landwirtschaftsnaher Tätigkeiten könnten analog zu den produktionsorientierten Aktivitäten als spezifische Produktionsverfahren definiert werden. Dazu wäre es notwendig, die entsprechenden Tätigkeiten zu definieren, die dazugehörigen Arbeitselemente zu erheben und die relevanten Verfahren festzulegen. Dadurch wäre es möglich, spezifische SAK-Werte für landwirtschaftsnaher Tätigkeiten herzuleiten. Die SAK-Werte für die landwirtschaftsnahen Tätigkeiten würden nach wie vor einer Standardisierung über die Person unterliegen. Der Detaillierungsgrad der Aktivitäten würde sich jedoch deutlich erweitern und die Breite der Aktivitäten

Die Herleitung von SAK-Faktoren für landwirtschaftsnahe Tätigkeiten ist möglich...

... die Verlässlichkeit der Bezugskriterien (z.B. Anzahl Betten oder m²) wäre ohne zusätzlichen Kontrollaufwand jedoch tiefer...

müssten zumindest die im Kommentar der LBV aufgeführten landwirtschaftsnahen Tätigkeiten berücksichtigen⁶.

Durch die Berücksichtigung der landwirtschaftsnahen Tätigkeiten liesse sich der effektive Arbeitszeitaufwand auf dem Betrieb realitätsgetreuer abbilden. Es gilt jedoch zu beachten, dass landwirtschaftsnahe Tätigkeiten in der LBV nicht abschliessend definiert werden und wesentlich breiter aufgefasst werden könnten. Insbesondere die Lohnarbeit für andere Landwirtschaftsbetriebe ist in der Definition gemäss LBV nicht als landwirtschaftsnahe Tätigkeit definiert. Die Ausprägung des entsprechenden Kriteriums (Breite der Aktivitäten) in der Beurteilung der Zielerreichung liegt daher trotz einer Berücksichtigung vieler landwirtschaftsnaher Tätigkeiten nicht beim Maximalwert von 1 (siehe Abbildung 13). Die Dynamik des Strukturwandels würde sich trotz einer Berücksichtigung des technischen Fortschritts bei der Berechnung der SAK-Faktoren durch die ART weniger stark auf die Betriebsgrösse SAK + PARA auswirken, weil arbeitssparender technischer Fortschritt im Dienstleistungsbereich tendenziell eine untergeordnete Rolle spielt.

Analog zur bestehenden Berechnung der SAK, indem die LN bzw. die Anzahl GVE die Grundlage bilden, müsste sich der Faktor bei den landwirtschaftsnahen Tätigkeiten ebenfalls auf eine physische Grösse beziehen. Die Definition dieser Referenzgrösse, beispielsweise die Anzahl Betten für die Aktivität "Ferien auf dem Bauernhof" oder die Anzahl m² pro Hofladen (mit zugekauften Produkten), stellt jedoch aus zwei Gründen eine grosse Herausforderung dar.

Erstens ist die Heterogenität der landwirtschaftsnahen Tätigkeiten gross. Entsprechend wäre die Festlegung von Arbeitsverfahren nur auf einer relativ hohen Aggregationsstufe möglich. Dadurch steigt die Beeinflussbarkeit der Betriebsgrösse durch den Betriebsleiter und die Objektivität des Betriebsgrössenmasses nimmt ab. Theoretisch wäre es möglich, dass die Angaben der Betriebsleiter in Bezug auf die Anzahl der Betten oder m² überprüft werden, um die Verlässlichkeit (und damit auch die Objektivität) des Betriebsgrössenmasses zu erhöhen. Alternativ könnte in diesem Fall auch der effektive Arbeitszeitaufwand verwendet werden, analog zur Regelung im Art. 2 Absatz 4 VBB zur Berücksichtigung von hofeigenen Produkten. Dies würde aber eine Ausdehnung der Betriebskontrollen und einen Anstieg des administrativen Aufwandes nach sich ziehen. Eine Festlegung der Betriebsgrösse auf der Basis von bestehenden Daten wäre dadurch

⁶ Als Grundlage müssten SAK Werte für folgende landwirtschaftsnahe Tätigkeiten erstellt werden (siehe Kommentare LBV):

- a. Dienstleistungen für Landwirtschaftsbetriebe: Aufbereitung, Lagerung und Verkauf von nicht überwiegend betriebsfremden Agrarprodukten aus der Region, wie zum Beispiel Futtermittelherstellung, Lagerung von Obst oder Gemüse umliegender Betriebe oder Hofladen.
- b. Umweltdienstleistungen: 1. Biomasseverwertung (Bioenergie, Biogasanlagen, Kleinwärmeverbünde); 2. Biomasseverwertung (Kompostierung); 3. Waldpflege und -bewirtschaftung.
- c. Tourismus-, Gastronomie- und Freizeitdienstleistungen: 1. Ferien auf dem Bauernhof; 2. Schlafen im Stroh; 3. Bed & Breakfast auf dem Bauernhof; 4. Gästebewirtung, Besenwirtschaften; 5. Erlebnisparks, wie zum Beispiel Mais- oder Schilflabyrinth (ohne feste Einrichtungen).
- d. Dienstleistungen im Sozial- und Bildungsbereich: 1. Schule und Kindergarten auf dem Bauernhof;; 2. Sozialtherapeutische Angebote im Bereich der Jugend-, Alten- und Behindertenbetreuung.

nur begrenzt möglich und auch in diesem Fall wäre die Objektivität aufgrund der fehlenden Standardisierung eingeschränkt.

Zweitens ist die Korrelation zwischen den physischen Faktoren und der Wirtschaftlichkeit aufgrund der grossen Heterogenität kaum verlässlich zu bestimmen. Eine landwirtschaftsnahe Tätigkeit trägt unter Umständen nur unwesentlich zur ökonomischen Stabilität des Betriebs bei, unabhängig davon, wie viel Arbeitszeitaufwand durch die Tätigkeit verursacht wird. Die Berücksichtigung von landwirtschaftsnahen Tätigkeiten führt daher nicht dazu, dass der Zusammenhang zwischen effektivem Arbeitszeitaufwand und der Wirtschaftlichkeit erhöht wird und daher auch nicht zu einer verbesserten Beurteilung des wirtschaftlichen Potenzials.

Eine alternative Möglichkeit, welche diese beiden Herausforderungen berücksichtigt, wäre, dass der SAK-Faktor für landwirtschaftsnahe Tätigkeiten aus den Umsatzangaben in der Betriebsbuchhaltung abgeleitet wird (siehe Kapitel Standard-Output mit landwirtschaftsnahen Tätigkeiten).

Auf der bestehenden Datengrundlage der zentralen Auswertung können den Umsatzzahlen aus landwirtschaftsnahen Tätigkeiten über den deklarierten Arbeitszeitaufwand spezifische SAK-Werte zugeordnet werden. Diesbezügliche Tests mit den ZA-Daten zeigen einen relativ klaren Zusammenhang zwischen den Jahresarbeitseinheiten (JAE) und dem Umsatz aus landwirtschaftsnahen Tätigkeiten in der Grössenordnung von 0.6 JAE pro 100'000 CHF Umsatz. Damit müsste kein physischer Referenzwert (wie Betten oder m²) vorliegen. Die Verlässlichkeit der Angaben könnte erhöht werden. Andererseits entsteht dadurch eine stärkere Verbindung zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Betriebs. Allerdings ist Umsatz nicht mit Wertschöpfung gleichzusetzen und der Zusammenhang zwischen Betriebsgrössenmass und wirtschaftlichem Potenzial bliebe auch unter der Berücksichtigung von Umsatzzahlen beschränkt.

Darüber hinaus würde die Berücksichtigung von Umsatzzahlen zur Herleitung eines SAK-Faktors einen methodischen Bruch darstellen. Die SAK-Faktoren in der landwirtschaftlichen Produktion würden weiterhin auf den Daten des Arbeitsvoranschlags beruhen. Die Grundlagen für die landwirtschaftsnahen Tätigkeiten würden sich dagegen auf wirtschaftliche Kennzahlen stützen. Die Anpassung der Faktoren über die Zeit würde im ersten Fall über den technischen Fortschritt erfolgen, im zweiten Fall über die wirtschaftliche Entwicklung der Betriebe. Letzteres ist nötig, weil sich das Verhältnis zwischen Arbeitsaufwand und Umsatz über die Zeit ebenfalls verändert.

Im Vergleich zu einem System SAK+ würde die Objektivität des Betriebsgrössenmasses reduziert, unabhängig davon, ob die SAK-Werte auf arbeitswirtschaftlichen oder ökonomischen Faktoren beruhen. Im Gegenzug könnte der effektive Arbeitszeitaufwand auf den Betrieben detaillierter abgebildet werden.

... und die potenzielle Wirtschaftlichkeit nicht stärker berücksichtigt.

Landwirtschaftsnahe Tätigkeiten können auch aus Buchhaltungsdaten abgeleitet werden.

Detaillierter Arbeitsvoranschlag inkl. landwirtschaftsnahe Tätigkeiten (DAV)

Entsprechend der Erweiterung des Detaillierungsgrads der Betriebsgrössenmasse von SAK zu SAK + resp. von SAK zu SAK + PARA liesse sich die Betriebsgrösse auch über einen detaillierten, betriebsspezifischen Arbeitsvoranschlag definieren. Analog beispiels-

Ein betriebsspezifischer, detaillierter Arbeitsvoranschlag würde den Arbeitszeitaufwand am Stärksten berücksichtigen...

... der administrative Aufwand würde aber auch auf den Betrieben zunehmen.

Der Indikator BMG_F4 ist objektiv und weist keinen Bezug zur Arbeit auf...

weise zur Suisse-Bilanz könnte der Landwirtschaftsbetrieb jährlich seinen Arbeitszeitbedarf mit Hilfe des detaillierten Arbeitsvoranschlags der ART berechnen.

Diese Methode würde dem effektiven Arbeitszeitaufwand auf dem Betrieb am meisten gerecht, indem der Detaillierungsgrad und die Breite der Aktivitäten umfassend berücksichtigt würden. Zwar würde die Standardisierung über die Person nach wie vor gelten, die Objektivität eines detaillierten Arbeitsvoranschlags wäre jedoch tief. Die Anpassung an die Produktionssysteme (Strukturwandel) würde wegfallen, weil die Betriebsgrößen individuell festgelegt wären. Die Dynamik der Faktoren würde dann nur noch auf dem eigentlichen technischen Fortschritt beruhen (neue Technologien vgl. Abschnitt 4.2). Als Synergieeffekt erhalten die Betrieben mit Hilfe des Arbeitsvoranschlags einen Überblick über ihren jährlichen Arbeitszeitaufwand und die verfügbaren Arbeitszeitkapazitäten. Dies könnte die Landwirte mit Blick auf die hohe Arbeitsbelastung für mögliche betriebliche Anpassungen sensibilisieren.

Das wirtschaftliche Potenzial eines Betriebs könnte dadurch jedoch nicht besser abgebildet werden als mit einem einfachen SAK-System. Darüber hinaus würde der Aufwand nicht nur bei der Administration, sondern auch auf den Betrieben zunehmen.

Alternatives System mit Bezug zu physischen Faktoren

Anstelle einer Schätzung des Arbeitszeitaufwandes (vorangehende Kapitel) oder einer wirtschaftlichen Grösse (vgl. nächstes Kapitel) kann auch auf einfache, klassische Grössenmasse wie die Fläche oder die Anzahl Tiere zurückgegriffen werden. Die Bemühung, mit möglichst wenigen Faktoren eine möglichst gute Schätzung für den Umsatz (früher Rohertrag) eines Betriebes aus landwirtschaftlicher Produktion zu erhalten, führte in einer früheren Arbeit (Meier 2011) zu einem Betriebsgrössenmass, das auf lediglich 4 Kennzahlen beruht. Im Wesentlichen werden offene Ackerfläche und GVE addiert und um das Siebenfache der Spezialkulturfläche ergänzt. Es resultiert eine dimensionslose Zahl, die in einem engen Verhältnis zum Umsatz steht. Dieses Mass ist folgendermassen definiert:

$$\text{BGM_F4} = (\text{LN} - \text{Grünland} - \text{Spezialkulturen}) [\text{ha}] + \text{GVE} + 7 * \text{Spezialkulturen} [\text{ha}]$$

Das Mass erreicht eine sehr hohe Standardisierung, das wirtschaftliche Potenzial wird, gemessen anhand von Korrelationen, auf Stufe Umsatz besser und auf Stufe Einkommen gleich gut abgebildet wie im SAK-System (vgl. Tabelle 10). Der Detaillierungsgrad ist sehr tief und landwirtschaftsnahe Tätigkeiten sind nicht berücksichtigt. Die Einfachheit ist auch verbunden mit dem Vorteil, dass alle Daten vorhanden sind und auch eine Schnellbeurteilung eines Betriebes ohne EDV-Hilfsmittel möglich ist.

Der Vorteil eines solchen abstrakten Betriebsgrössenmasses wäre, dass der Bezug zum Arbeitsaufwand wegfallen würde. Dadurch könnte die politische Diskussion um eine stärkere Berücksichtigung des effektiven Arbeitszeitaufwandes reduziert werden. Der Nachteil wäre, dass ein dimensionsloses Betriebsgrössenmass nicht transparent und damit nicht einfach zu kommunizieren wäre.

Offen ist die Frage einer Anpassung einer solchen auf physischen Faktoren beruhenden Regression über die Zeit. Grundsätzlich müsste die zugrundeliegende Regression periodisch neu berechnet werden. Allfällige Änderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen (z.B. Preisreduktionen aufgrund einer Markttöffnung) müssten durch eine Anpassung der Schwellenwerte aufgefangen werden.

... berücksichtigt aber wirtschaftliches Potenzial und zeitliche Anpassung nicht besser und ist schwierig zu kommunizieren.

Es wäre alternativ zum BGM_F4 auch möglich, ein etwas detaillierteres Betriebsgrössenmass zu definieren, das auf physischen Faktoren basiert und auch gewisse exogene Faktoren wie Produktionssysteme oder die Hangneigung berücksichtigen würde (analog zum Detaillierungsgrad des heutigen SAK-Systems). Eine Verfeinerung des BGM_F4-Masses wird von den Autoren jedoch kritisch beurteilt, weil der entscheidende Vorteil der Einfachheit verloren geht. Zudem ist offen, ob sich Zuschläge für Bewirtschaftungsnachteile über eine Regression für den Umsatz abbilden lassen. Im Mass BGM_F4 sind mit der pauschalen Berücksichtigung der Flächen und Tierbestände durchschnittliche Verhältnisse abgebildet, besondere Zuschläge würden tendenziell zu Verzerrungen gegenüber dieser durchschnittlichen Bewirtschaftung führen.

Alternative Systeme mit Bezug zu ökonomischen Kennzahlen

Neben arbeitswirtschaftlichen und physischen Faktoren könnte ein alternatives Betriebsgrössenmass auf ökonomischen Kennzahlen beruhen. Das heisst, die Betriebsgrösse würde in einem monetären Wert (in Franken) ausgedrückt. Die Messung des wirtschaftlichen Potenzials eines Betriebes spielt in den Anwendungsbereichen der SVV und des BGBB eine wichtige Rolle. Bei der Suche nach Alternativen zum SAK-System ist es deshalb naheliegend, auch wirtschaftliche Grössenmasse zu prüfen. Mit Blick auf die Herausforderungen des bestehenden SAK-Systems sind drei Alternativen zu unterscheiden: Standard-Rohleistung (SRL) mit und ohne landwirtschaftsnahe Tätigkeiten und individuelle betriebswirtschaftliche Grössenmasse.

In Bezug auf die Untergrenze der Direktzahlungen wurde mit den Expertinnen und Experten in den Interviews und den Workshops verschiedentlich über die Möglichkeit gesprochen, einen Schwellenwert einzuführen, der sich direkt auf die Höhe der Direktzahlungen bezieht. Beispielsweise könnte sich der minimale Betrag für den Erhalt von Direktzahlungen auf einen fixen Wert von 5'000 Franken beziehen. Dieser Ansatz wurde von den Expertinnen und Experten aus drei Gründen kritisch beurteilt. Erstens variiert die Höhe der Direktzahlungen aufgrund der betriebspezifischen Anpassungen und der Teilnahme an freiwilligen Programmen jährlich. Das würde dazu führen, dass einzelne Betriebe in einem Jahr Direktzahlungen erhalten würden und im nächsten nicht mehr. Dies wäre der Stabilität und der politischen Akzeptanz des Instruments abträglich. Zweitens können Hobby-Betriebe so schlechter von den Direktzahlungen ausgeschlossen werden. Bereits auf einer kleinen Fläche mit wenig kernlandwirtschaftlichen Aktivitäten lassen sich relativ hohe Direktzahlungsbeträge auslösen, was der gesetzlichen Vorgaben widersprechen würde. Drittens würde der administrative Aufwand für ÖLN-Kontrollen zunehmen, wenn weniger Betriebe ausgeschlossen werden, obwohl nur ein sehr kleiner Anteil der LN betroffen wäre. Dadurch würde die Effizienz der Direktzahlungen reduziert. Ein Weg, diese Nachteile zu reduzieren, wäre, nur diejenigen Direktzahlungsbeiträge zur Berechnung heranzuziehen, die stark strukturbezogen sind (Versorgungssicherheits-

Weitere Betriebsgrössenmasse wären die Höhe der DZ ...

... sowie ein klassischer EU-Standard-Output Koeffizient.

und Kulturlandschaftsbeiträge ohne freiwillige Programme). Der Vorteil eines solchen Masses wäre, dass damit klar zum Ausdruck kommen würde, dass die untere DZ-Grenze primär eine vollzugstechnische Schwelle ist und nicht zur Durchsetzung einer Strukturpolitik dienen soll.

Eine weitere Möglichkeit wäre die Verwendung von Standard-Output-Koeffizienten (SO) gemäss EU-Methodik. In der EU wurde 2008 eine neue Verordnung für ein Klassifizierungssystem der landwirtschaftlichen Betriebe verabschiedet (Verordnung (EG) Nr. 1242/2008). Die Verordnung definiert einerseits die Betriebstypen nach ihrer betriebswirtschaftlichen Ausrichtung und legt andererseits die Methodik für die Ermittlung der Betriebsgrösse fest. Für beide Zwecke kommt ein wirtschaftliches Mass zum Einsatz, der Standardoutput. Die Messgrösse Standardoutput ersetzt seit 2010 die bis dahin gebräuchlichen Standarddeckungsbeiträge. Letztere führten mit der Entkoppelung der Agrarstützung von der Produktion häufig zu negativen Werten. Wie Anhang IV der EU-Verordnung zu entnehmen ist, handelt es sich beim Standardoutput um eine Umsatzgrösse in Form von Ab-Hof-Preisen für Haupt- und Nebenprodukte ohne Direktzahlungen und Steuern wie z.B. die Mehrwertsteuer. In der Schweiz hat Agroscope im Jahr 2010 erste Vorschläge gemacht, wie Standardoutput-Koeffizienten im Wesentlichen aus den Daten der Zentralen Auswertung von Buchhaltungsdaten abgeleitet werden könnten (Schürch und Schmid 2010). Die Motivation dieser Arbeit bestand primär darin, die mit der EU vergleichbare Darstellung von Buchhaltungsergebnissen fortsetzen zu können. Da im EU-Buchhaltungssystem INLB ebenfalls auf Standardoutput umgestellt wurde, lag dieser Schritt nahe. Auch das Bundesamt für Statistik (BFS) hat für die Lieferung von schweizerischen agrarstatistischen Daten an Eurostat einen Bedarf für die Umsetzung des neuen Betriebsgrössenmasses. Im Gegensatz zum Vorgehen bei Agroscope wurden beim BFS für die Berechnung der Koeffizienten nicht Buchhaltungsdaten, sondern in erster Linie die vorhandenen Daten der landwirtschaftlichen Gesamtrechnung verwendet. Aus den erwähnten Arbeiten von Agroscope liegen Koeffizienten für ausgewählte Aktivitäten vor, diese wurden aber bisher nicht für die Gesamtheit der Schweizer Landwirtschaftsbetriebe angewendet. Eine solche Anwendung erfolgte durch das BFS und steht in den Eurostat-Datenbanken zur Verfügung⁷. So sind beispielsweise die schweizerischen Landwirtschaftsbetriebe der Zählung 2010 nach Regionen und Standardoutput-Grössenklassen in Euro verfügbar.

Das Standard-Output-System der EU wurde für agrarstatistische Zwecke entwickelt (Betriebsgrössenmass und Betriebstypologie) und dafür auch europaweit eingesetzt. Es findet im Vollzug politischer Massnahmen jedoch nur in einzelnen Mitgliedstaaten Anwendung, z.B. im Bereich der ländlichen Entwicklung.⁸ Das SO-System ist folglich vom Zweck und der effektiven Anwendung her nicht mit dem SAK-System vergleichbar. Für das vorliegende Projekt dienen im Wesentlichen die AGIS-Daten des BLW und die ZA-Daten von ART als Datengrundlage. Auf einen zusätzlichen Einbezug der BFS-Daten wird aus Aufwand- und technischen Gründen verzichtet. Mit den BFS-Daten würden zwar

⁷ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/agriculture/farm_structure/database [Zugriff 27.11.2013]

⁸ Pers. Mitteilung Thierry Vard, EU-Kommission

Angaben zum Standard-Output gemäss EU-Methodik vorliegen, diese wurden jedoch strikte nach Kriterien der EU-Konformität ermittelt und der Spielraum zur Berücksichtigung spezifisch schweizerischer Bedürfnisse ist gering.⁹ Zudem wurde bei den SO-Koeffizienten des BFS eine starke Regionalisierung nach Kantonen vorgenommen, was die Umsetzung und die Untersuchung von Alternativen erschwert.

Aus diesen Gründen wird für die Prüfung einer betriebswirtschaftlich begründeten Alternative zu den SAK ein von den bisherigen Arbeiten unabhängiges System geprüft. Dies hat den Vorteil, dass die zu treffenden Annahmen frei variiert und insbesondere die Direktzahlungen mit berücksichtigt werden können. Falls eine Umsetzung anstelle des SAK-Systems in Frage kommt, müsste selbstverständlich die Frage der Kompatibilität mit dem EU-Standard-Output-System genauer geklärt werden.

Standardrohleistung SRL

Mit Bezug zur Datengrundlage ZA und in Abgrenzung vom EU-System des Standardoutput wird das Grössenmass mit Standardrohleistung bezeichnet. Das Grundkonzept wird jedoch vom EU-SO-System übernommen, indem der Umsatz aus der landwirtschaftlichen Produktion, allerdings ergänzt um die Direktzahlungen, abgebildet werden soll. Angenommen wird eine landesübliche Bewirtschaftung, das heisst, es erfolgt eine hohe Standardisierung. Die Berücksichtigung der Direktzahlungen ist aufgrund der grossen regionalen Unterschiede begründet. Entsprechend wird nicht nur die mittlere Marktleistung eines Betriebes geschätzt, sondern es fliesst auch ein mittlerer Beitrag für gemeinwirtschaftliche Leistungen in die Grössenmessung mit ein. Ohne diesen Einbezug der Direktzahlungen würde nur die Rohleistung aus landwirtschaftlicher Produktion berücksichtigt, die in der Talregion 64% der gesamten Rohleistung ausmacht, gegenüber einem Anteil von 18% aus Direktzahlungen (Grundlagenbericht 2010/12). In der Bergregion stammen 45% der Rohleistung aus landwirtschaftlicher Produktion und 40% aus Direktzahlungen. Misst man folglich die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit nur am Umsatz aus landwirtschaftlicher Produktion, würde die Grösse der (Berg-)Betriebe mit einem überdurchschnittlichen Anteil gemeinwirtschaftlicher Leistungen unterschätzt. Dies könnte mit einer Differenzierung der Schwellenwerte (wie z.B. 1.0 SAK für die Gewerbegrenze) nach Regionen kompensiert werden, allerdings mit dem Nachteil einer deutlich erhöhten Komplexität. Für die Faktoren der Standardrohleistung je ha bzw. je GVE werden aus dem Grundlagenbericht der Zentralen Auswertung gleitende 5-Jahres-Mittel für 27 Betriebszweige und 3 Kennzahlen für die Direktzahlungen abgeleitet. Dabei handelt es sich um gewichtete Ergebnisse. Durch die Bildung von 5-Jahres-Mittelwerten werden sowohl Marktschwankungen als auch stichprobenbedingte Effekte weitgehend geglättet.¹⁰ Die Direktzahlungen werden entsprechend der Methodik in der Zentralen Auswertung (Tabelle D Grundlagenbericht) nicht bei den einzelnen Betriebszweigen

⁹ Tel. Mitteilung Franz Murbach, BFS, September 2013

¹⁰ Im Falle einer definitiven Umsetzung wären jedoch einzelne Betriebszweige vertieft zu untersuchen (z.B. Beeren oder Pferde).

berücksichtigt, sondern je nach Bezugsgrössen je Hektare LN, Raufutterverzehr-GVE oder GVE insgesamt umgelegt.

Tabelle 9: Standard-Rohleistungen (inklusive Direktzahlungen) in 5-Jahres-Mittelwerten

	5J_2003-2007	5J_2004-2008	5J_2005-2009	5J_2006-2010	5J_2007-2011
Brotgetreide	3'163	3'269	3'204	3'125	3'250
Futtergetreide	1'433	1'490	1'466	1'461	1'506
Körnermais	3'197	3'328	3'250	2'979	3'128
Kartoffeln	12'489	12'877	13'536	14'314	14'729
Zuckerrüben	8'861	8'763	8'317	7'820	7'687
Raps	2'609	2'782	2'815	2'813	2'969
Freiland-Konservengemüse	8'048	7'608	7'488	7'187	7'414
Gemüse (ohne Freiland-Konserve)	37'933	38'828	39'827	40'785	41'283
Tabak	28'330	28'578	30'313	32'000	35'683
Raufutter (selbsterzeugt)	114	122	119	122	135
Trauben, ohne Kelterei	17'550	18'014	19'173	19'385	19'774
Obst, Obstprodukte inkl. Holz	26'852	27'312	28'159	29'528	31'140
Beeren	50'060	49'700	46'060	42'460	40'700
Verschiedene Dauerkulturen	20'056	20'674	21'022	20'006	19'412
Andere Kulturen	3'474	3'458	3'444	3'402	3'477
Wald	845	912	958	976	974
Uebrigetierhaltung	24	28	31	31	32
Milch, Milchprodukte	4'082	4'175	4'127	4'080	4'018
Mutterkuhhaltung	2'823	2'773	2'668	2'563	2'561
Tiere Milchvieh, Aufzucht, versch.	4'988	5'129	5'010	4'776	4'675
Grossviehmast	6'964	7'058	7'195	7'352	7'287
Kälbermast	8'542	8'358	8'218	7'975	7'802
Pferde	5'401	5'625	5'981	6'279	6'443
Schafe	1'711	1'624	1'542	1'510	1'359
Ziegen	1'566	1'730	1'930	2'266	2'152
Schweinehaltung	6'746	6'907	6'822	6'834	6'890
Geflügelhaltung	7'638	7'600	7'862	8'154	8'287
Direktzahlungen je ha	1'668	1'657	1'656	1'664	1'674
Direktzahlungen je RGVE	565	585	643	702	758
Direktzahlungen je GVE	218	222	225	228	230

Quelle: Grundlagenberichte der Zentralen Auswertung von Referenzbetrieben (Agroscope ART), Berechnungen bemepro (Bezugsgrössen ha bzw. GVE)

Das Mass erreicht im Vergleich zum SAK-System eine etwas geringere Standardisierung, weil die effektive Bewirtschaftung durch die differenzierte Betrachtung der vorhandenen Betriebszweige stärker durchdringt. Die Werte bleiben aber grundsätzlich standardisiert. Das heisst, auch in diesem Fall kann die auf Basis der Rohleistung berechnete Betriebsgrösse von der effektiven Rohleistung abweichen. Das wirtschaftliche Potenzial wird auf Stufe Umsatz erwartungsgemäss besser abgebildet, hingegen finden sich auf Stufe Einkommen keine Vorteile mehr gegenüber dem SAK-System (vgl. Tabelle 10). Der Detaillierungsgrad ist hoch. Landwirtschaftsnahe Tätigkeiten sind nicht berücksichtigt. Trotz des hohen Detaillierungsgrades ist die Berechnung einfach, weil alle Daten vorhanden sind. Die Anpassung an den Strukturwandel über die Zeit erfolgt einfach durch die gleitende Entwicklung der 5-Jahres-Mittel. Ein Nachteil dieses Betriebsgrössenmasses ist, dass die Betriebsgrösse durch die Markt- und Direktzahlungs-politik beeinflusst wird.

Standard-Rohleistung mit landwirtschaftsnahen Tätigkeiten (SRL-PARA)

Die Eigenschaften sind grundsätzlich mit dem vorgängig beschriebenen Mass der Standardrohleistung identisch. Dazu kommt mit der Berücksichtigung der landwirtschaftsnahen Tätigkeiten eine bessere Korrelation mit dem effektiven Umsatz und auch mit Einkommenskennzahlen (vgl. Tabelle 10). Dies geht auf Kosten der Standardisierung, weil individuelle Aktivitäten eingeschlossen werden und damit die "landesübliche" Bewirtschaftung im Einzelfall in den Hintergrund tritt. Das Mass braucht zusätzlich zu den vorhandenen Vollzugsdaten-Daten (Flächen und Tiere) eine Angabe zum Umfang der landwirtschaftsnahen Tätigkeiten, im vorliegenden Fall den effektiven Umsatz. Dieser erfolgt in Form einer Selbstdeklaration, wobei eine Überprüfung oder Hinterlegung aufgrund von Aufzeichnungen erfolgen muss oder kann. Aufgrund der steuerlichen Aufzeichnungspflicht sind diese Angaben vorhanden. Obwohl die Arbeitswirtschaft im Grössenmass nicht berücksichtigt ist, ergibt sich im Vergleich zum SAK-System (0.57) eine relativ hohe Korrelation (0.53) mit dem effektiven Arbeitseinsatz. Im Gegensatz zum Betriebsgrössenmass SAK + PARA erfolgt die Berücksichtigung der landwirtschaftsnahen Tätigkeiten mit Umsatzzahlen in einem SRL methodisch konsistent, da beide auf der gleichen Datenbasis generiert würden. Die Anpassung an den Strukturwandel über die Zeit ist durch die gleitende Entwicklung der 5-Jahres-Mittel einfach machbar, wobei beim Umsatz aus landwirtschaftsnahen Tätigkeiten auch von einem Mehrjahres-Mittel auszugehen wäre. Dabei muss angemerkt werden, dass Agrotourismus, Gastwirtschaft und soziale Dienstleistungen nur etwa 1/20 der Rohleistung aus Direktvermarktung und Verarbeitung erreichen.¹¹ Da Letztere weitgehend auf hofeigenen Produkten beruhen, ist der weitaus grösste Teil der in der ZA abgebildeten paralandwirtschaftlichen Tätigkeiten als kernlandwirtschaftliche Aktivität zu betrachten.

Individuelle betriebswirtschaftliche Grössenmasse (BW-BGM)

Analog zum detaillierten Arbeitsvoranschlag im Bereich der Arbeitswirtschaft wäre es für den Aufbau eines ökonomischen Betriebsgrössenmasses möglich, betriebspezifische Kennzahlen als Grundlage für die Betriebsgrösse zu definieren. Zu diesen Betriebsgrössenmassen gehören beispielsweise eine Finanzbuchhaltung, eine Betriebsbuchhaltung, ein Betriebsvoranschlag oder eine Ertragswertschätzung.

Mit der Finanzbuchhaltung werden die Anforderungen für die steuerliche Aufzeichnungspflicht erfüllt. Sie ermöglicht im Wesentlichen die Erfassung der Vermögensverhältnisse, von Einkommen, Verbrauch und Reservebildung des Haushalts. Mit der Betriebsbuchhaltung wird für die finanzielle Unternehmensführung in Ergänzung zur Finanzbuchhaltung ein umfassendes Kontrollinstrument für die betriebsinterne Verwendung bereitgestellt. Über Bilanz, Erfolgs- und Mittelflussrechnung hinaus wird mit Hilfe der Betriebsbuchhal-

Ein individuelles betriebswirtschaftliches Grössenmass könnte sich auf 1) eine Finanzbuchhaltung, 2) eine Betriebsbuchhaltung, 3) einen Betriebsvoranschlag oder 4) auf eine Ertragswertschätzung stützen.

¹¹ Grundlagenbericht 2012; gewichtete Mittelwerte aller Referenzbetriebe 2010-2012: Direktvermarktung und Verarbeitung erreichen in den Referenzbetrieben der Zentralen Auswertung (ZA) 57% der Rohleistung aus Paralandwirtschaft (breite Definition gemäss ZA), Arbeiten für Dritte und Maschinenvermietung machen weitere 33% aus. Auf Agrotourismus, Gastwirtschaft und soziale Dienstleistungen entfallen lediglich 3%.

tung die Wirtschaftlichkeit einzelner Betriebszweige über eine Leistungs-Kostenrechnung ermittelt. Diese wiederum kann für Planungsrechnungen und Tragbarkeitsberechnungen genutzt werden. Dazu gehört der Betriebsvoranschlag, welcher aus detaillierten Bilanzen für Grundfutter, Nährstoffe, Arbeitszeiten etc. für die Produktionsplanung, dem Voranschlag, der Erfolgsrechnung und einem mehrjährigen Finanzplan besteht.

Eine Buchhaltung belegt wirtschaftliche Leistungsfähigkeit.

Den drei Instrumenten ist gemeinsam, dass sie das wirtschaftliche Potenzial eines Betriebs wesentlich besser annähern können als ein Grössenmass, welches auf arbeitswirtschaftlichen oder rein physischen Faktoren beruht. Von der Finanzbuchhaltung zur Betriebsbuchhaltung nimmt der Detaillierungsgrad zu und landwirtschaftsnahe Tätigkeiten können detaillierter berücksichtigt werden. Vorteil betriebsspezifischer Erhebungen ist, dass sie auf nachweisbaren und verlässlichen Angaben beruhen. Die Wirtschaftlichkeit eines Betriebs wird durch die Angaben mit "harten" Angaben aus der Vergangenheit belegt.

Der Betriebsvoranschlag skizziert zukünftiges wirtschaftliches Potenzial unter Einbezug zu "weicher" Faktoren.

Im Gegensatz zu den Buchhaltungen fokussiert der Betriebsvoranschlag auf das zukünftige wirtschaftliche Potenzial. Damit verbunden ist zwangsläufig eine Reduktion der Verlässlichkeit der Angaben, da betriebsspezifische Annahmen in die Tragbarkeitsberechnung einfließen. Folglich nimmt die Objektivität im Vergleich mit den Buchhaltungskennzahlen ab. Dies stellt dann eine Herausforderung dar, wenn eine amtliche Verfügung, beispielsweise eine Gewerbefeststellung, rechtlich angefochten wird. Die Administration müsste dann darlegen können, weshalb gewisse Annahmen getroffen werden können (oder eben nicht). In einem Rechtsstreit würden diese "weichen" Faktoren zu Rechtsunsicherheit führen.

In Bezug auf die dynamische Anpassung würde sich durch die Preis- und Kostenentwicklung in der Landwirtschaft die Dynamik des Strukturwandels und des technischen Fortschritts automatisch auf diese Betriebsgrössenmasse auswirken. Ohne Anpassung an die mittlere ökonomische Entwicklung im Sektor würde der Betrieb automatisch relativ "kleiner", da seine Wettbewerbsfähigkeit abnimmt. Durch die betriebsspezifische Perspektive wäre eine Anpassung an einen Mittelwert, wie im Standard-Output-System, nicht notwendig, da keine Standardisierung über die Zeit stattfindet. Im Fall eines Betriebsvoranschlags ist mit der Herleitung zukünftiger finanzieller Kennzahlen auch eine Beurteilung der Arbeitswirtschaft mit Hilfe des Arbeitsvoranschlags vorgesehen. In diesem Fall würde das Kriterium "Arbeitswirtschaft" in einem hohen Mass berücksichtigt. In den anderen beiden Fällen spielt die Abbildung der Arbeitswirtschaft jedoch eine untergeordnete Rolle.

Der Ertragswert ist ein betriebspezifisches und objektives Mass...

Der Ertragswert entspricht dem Kapital, das mit dem Ertrag eines landwirtschaftlichen Gewerbes oder Grundstücks bei landesüblicher Bewirtschaftung zum durchschnittlichen Zinssatz für erste Hypotheken verzinst werden kann. Für die Feststellung des Ertrags und des Zinssatzes ist auf das Mittel mehrerer Jahre (Bemessungsperiode) abzustellen (BGBB Art. 10). Bei der Ertragswertschätzung werden die verschiedenen Betriebsbestandteile, d.h. der Boden, die Gebäude und weitere Anlagen, beurteilt. Die Beurteilung erfolgt unabhängig von der aktuellen Bewirtschaftung auf Basis von Ertragswertansätzen, welche aus Buchhaltungsergebnissen bzw. deren Trendfortschreibung abgeleitet sind. Die Ertragswertansätze sind zudem je nach Verkehrslage von Wohnhaus und Betrieb (Ökonomiegebäude, Boden) abgestuft. Der Einfluss des Betriebsleiters wird in

einer Ertragswertschätzung ausgeschlossen, vielmehr erfolgt eine objektive Schätzung. Im Gegensatz zur Finanzbuchhaltung, der Betriebsbuchhaltung und dem Betriebsvoranschlag erfolgt eine Ertragswertschätzung mit einer hohen Standardisierung und damit Objektivität.

Die Herausforderung in Bezug auf die Verwendung des Ertragswertes als Betriebsgrössenmass anstelle der SAK besteht in der aktuellen Schätzungsanleitung. Diese berücksichtigt Gebäude und Anlagen stärker als den landwirtschaftlichen Boden. Entsprechend müsste eine Ertragswertschätzung, welche zur Definition der Betriebsgrösse beigezogen wird, spezifische Einschränkungen zur allgemeinen Schätzung aufweisen. Denkbar wäre, dass nur Ökonomiegebäude und Flächen berücksichtigt werden. Eine Berücksichtigung landwirtschaftsnaher Tätigkeiten wäre über das Betriebsgrössenmass "Ertragswert" nur bedingt möglich bzw. bedürfte ebenfalls einer Anpassung der Schätzungsanleitung. Zudem müsste der Effekt der Standardisierung über die Zeit durch eine Anpassung der Ertragswertansätze korrigiert werden, was durch die periodische Revision der Schätzungsanleitung bereits heute erfolgt. Eine Besonderheit der Schätzungsanleitung liegt darin, dass die Fassung 2004¹² sowohl auf Vergangenheitsdaten 1994 bis 2001 beruhte als auch Prognosewerte für die Periode bis 2010 berücksichtigte.

Damit ergeben sich zusammenfassend auf zwei Achsen Probleme für die Verwendung des Ertragswertes als Betriebsgrössenmass anstelle der SAK: Bezüglich der inhaltlichen Definition (Wohnraum, Gewichtung Boden und Gebäude, landwirtschaftsnaher Tätigkeiten) und bezüglich der Anpassung über die Zeit. Die bisherigen Anpassungszyklen der Ertragswertschätzung waren mit über 15 Jahren sehr gross, während beim hier gesuchten Betriebsgrössenmass kürzere Anpassungen gefragt sind.

... erfordert aber Anpassungen der Schätzungsanleitung.

Weiter stellte sich bei Revisionen der Ertragswertschätzung bisher primär die Frage nach den Auswirkungen für die Zwecke des bürgerlichen Bodenrechts. Bei einer zusätzlichen Verwendung als Schwelle für die Gewerbedefinition und andere Zwecke (SVV) ergeben sich erhebliche wechselseitige Abhängigkeiten und möglicherweise auch problematische Überbestimmungen im Stil von Formulierungen wie: "Wenn der Ertragswert eine Schwelle von X erreicht, ist bei der Betriebsübergabe der Ertragswert massgebend." Falls der Ertragswert als Option weiterverfolgt werden soll, wären bezüglich der inhaltlichen Definition und der zeitlichen Anpassung vertiefte Abklärungen zwingend erforderlich.

Für alle individuellen Betriebsgrössenmasse gilt, dass sowohl für die Administration, als auch für den einzelnen Landwirt ein Mehraufwand entsteht. Es wäre nicht möglich, diese Betriebsgrössenmasse vollumfänglich auf bestehenden Daten aufzubauen. Eine Ausnahme würde die Anwendung der Ertragswertschätzung darstellen, wenn diese für eine Betriebsübergabe ohnehin geschätzt werden muss.

Individuelle Grössenmasse machen zusätzlichen administrativen Aufwand notwendig.

¹² Anhang zur Verordnung über das bürgerliche Bodenrecht (VBB), SR 211.412.110, S. 12

6.2 Quantitativer Vergleich der Betriebsgrössenmasse SAK, BGM_F4 und SRL

Betriebsgrössenmasse und Abbildung des wirtschaftlichen Potenzials

Für ein wirtschaftliches Grössenmass ist entscheidend, ob eine Aussage auf Umsatz- oder auf Einkommensebene (Faktorentscheidung) gemacht werden soll. Für die Umsatzebene spricht die Möglichkeit einer einfacheren Standardisierung zwischen Betrieben. Die Einkommensebene tritt dann in den Vordergrund, wenn das Potenzial einer langfristigen Weiterführung der Betriebe und die Bedeutung des Einkommens aus der Landwirtschaft beurteilt werden soll. Im Folgenden wird deshalb untersucht, wie die unterschiedlichen Grössenmasse mit den wirtschaftlichen Kennzahlen zusammenhängen. Dabei werden folgende Betriebsgrössenmasse verglichen:

- SAK-vereinfacht. Eine Vereinfachung ist aufgrund der Datenverfügbarkeit in der Zentralen Auswertung erforderlich, beispielsweise fehlen Angaben zur Hangneigung, weshalb diese SAK-Zuschläge aus den Direktzahlungen für Hanglagen geschätzt werden müssen;
- Das physische, dimensionslose Betriebsgrössenmass mit nur 4 Faktoren (BGM-F4);
- Drei Grössenmasse auf der Basis von 5-Jahres-Mitteln von Standardrohleistungen: 1) Nur landwirtschaftliche Produktion (ohne Direktzahlungen; SRL_ohne DZ), 2) inklusive Direktzahlungen (SRL_mit DZ) und 3) zusätzlich ergänzt um die effektiv je Betrieb ausgewiesenen Rohleistungen aus Paralandwirtschaft, die für die breite Definition der Zentralen Auswertung zur Anwendung kommt (SRL_Para Eff).

Betrachtet werden die Korrelationen der Grössenmasse mit betriebswirtschaftlichen Kennzahlen auf unterschiedlichen Ebenen (von Umsatz bis Arbeitsverdienst). BGM_F4 und SRL-Masse erreichen eine deutlich höhere Korrelation mit der gesamten Rohleistung der Betriebe als die SAK. Die Ergebnisse sind in Tabelle 10 dargestellt und lassen sich folgendermassen beschreiben:

- Auf Stufe Betriebseinkommen, landwirtschaftliches Einkommen oder Arbeitsverdienst je Familienarbeitskraft gibt es bei den Korrelationen keine wesentlichen Unterschiede zwischen SAK, BGM_F4 und SRL-Massen.
- Die SAK sind höher mit Rohleistung und Betriebseinkommen korreliert als mit den Jahresarbeitseinheiten.
- SRL ohne DZ weist mit Betriebseinkommen und landwirtschaftlichem Einkommen deutliche tiefere Korrelationen auf als SAK oder BGM2.

Eine vertiefte Analyse nach Tal-, Hügel- und Bergregion zeigt zusätzlich:

- In der Talregion sind die Korrelationen generell tiefer als in höheren Lagen.
- Vor allem in der Talregion weisen die SAK-Werte eine höhere Korrelation mit Einkommenskennzahlen auf als die Standardrohleistungs-Masse.
- Vor allem in der Bergregion erhöht die Berücksichtigung der Direktzahlungen in der Standardrohleistung die Korrelation mit den Einkommenskennzahlen wesentlich.

Diese Ergebnisse lassen sich in drei Punkten zusammenfassen. 1) Selbst ein Betriebsgrössenmass mit perfekter Schätzung des Umsatzes eines Betriebes kann nur

eine eingeschränkte Aussage zum Einkommen machen. Unterschiedliche Kostenstrukturen und individuelle Betriebsleitereffekte bestimmen die Einkommenskennzahlen in hohem Mass. 2) Die SAK ist mit dem effektiven Arbeitseinsatz in Jahresarbeitseinheiten nicht sehr hoch korreliert (siehe auch Beurteilung Arbeitswirtschaft des bestehenden SAK-Systems). Hingegen weisen die SAK eine ähnlich hohe und teilweise höhere Korrelation mit Einkommenskennzahlen auf wie alternative physische oder ökonomische Grössenmasse. Ein Ersatz des SAK-Systems durch ein vereinfachtes Betriebsgrössenmass mit nur 4 Kennzahlen oder ein wirtschaftlich basiertes Mass mit der Grundlage Standardrohleistung bringt somit nur auf der Ebene des betrieblichen Umsatzes eine verbesserte Aussagekraft, bei Einkommenskennzahlen ist das SAK-System ebenbürtig. 3) Wenn mit einem wirtschaftlichen Betriebsgrössenmass das potenzielle Einkommen gut geschätzt werden soll, ist die Kennzahl "Rohleistung total" (inkl. Direktzahlungen) der Kennzahl "Rohleistung aus landwirtschaftlicher Produktion" vorzuziehen, wobei der Vorteil in der Bergregion am stärksten ins Gewicht fällt.

Tabelle 10: Korrelationen alternativer Grössenmasse mit betriebswirtschaftlichen Kennzahlen

		JAE	LN	GVE	SAK_Vereinf	BGM_F4	SRL_ohneDZ	SRL_inklDZ	SRL_inkl_DZ_ParaEff
		1	2	3	4	5	6	7	8
JAE	1	1.00							
LN	2	0.34	1.00						
GVE	3	0.32	0.41	1.00					
SAK_Vereinfacht	4	0.57	0.71	0.73	1.00				
BGM_F4	5	0.51	0.53	0.83	0.85	1.00			
SRL ohne Direktzahlungen	6	0.45	0.39	0.84	0.74	0.94	1.00		
SRL mit Direktzahlungen	7	0.47	0.52	0.88	0.81	0.96	0.99	1.00	
SRL mit DZ und Parala	8	0.53	0.50	0.83	0.80	0.95	0.96	0.97	1.00
Rohleistung	9	0.58	0.48	0.72	0.74	0.87	0.87	0.88	0.91
Betriebseinkommen	10	0.63	0.54	0.43	0.69	0.68	0.61	0.65	0.69
LE	11	0.30	0.44	0.34	0.49	0.48	0.44	0.48	0.49
Arbeitsverdienst je FJAE	12	0.09	0.35	0.21	0.33	0.36	0.33	0.35	0.36

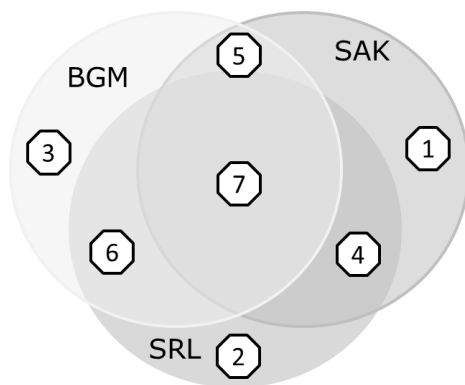
Quelle: Referenzbetriebe der Zentralen Auswertung 2011 (Agroscope ART), eigene Berechnungen, ungewichtet

Erfassungsgrade der Produktion und regionale Abdeckung alternativer Betriebsgrössenmasse (AGIS-Analyse)

Bei Anwendung unterschiedlicher Betriebsgrössenmasse würden auch verschiedene Betriebe unter- bzw. oberhalb einer Schwelle zu liegen kommen. Aus einer sektoralen Perspektive ergibt sich die Frage, in welchem Umfang landwirtschaftliche Aktivitäten (LN, GVE, Spezialkulturen) mit unterschiedlichen Betriebsgrössenmassen abgedeckt bzw. ausgeschlossen werden. Abbildung 16 illustriert die Auswirkungen auf LN, GVE und Spezialkulturen aus einer konzeptionellen Sicht, wenn mit dem entsprechenden Grössenmass die gleiche Anzahl der Betriebe abgegrenzt bzw. ausgeschlossen werden soll.

Mit dem SAK-System liegen ca. 20'000 Betriebe unterhalb 1 SAK (grauer Kreis). Die Betriebsgrössenmasse SRL (dunkelgrau) und BGM_F4 (hellgrau) schliessen ebenfalls ca. 20'000 Betriebe aus. Eine gewisse Anzahl dieser abgegrenzten Betriebe deckt sich in allen Betriebsgrössenmassen (7). Einzelne Betriebe werden aber nur mit der SAK (1), der SRL (2) und dem BGM_4 (3) ausgeschlossen. Eine gewisse Anzahl der Betriebe wiederum wird nur von zwei aber nicht von drei Betriebsgrössenmassen abgegrenzt. Diese sind durch die Flächen 4 (SAK-SRL), 5 (SAK-BGM_F4), und 6 (BGM_F4-SRL) gekennzeichnet. Als Grundlage dient die 1.0-SAK-Schwelle im bestehenden System. Im Jahr 2011 lagen gemäss den AGIS Daten 20'249 Betriebe oder 36% der im AGIS erfassten Betriebe unter dieser Schwelle. Diese Betriebe bewirtschaften 15% der LN, 12% der Spezialkulturen und halten 11% der GVE. Die Tabelle 11 fasst die Resultate für die Betriebsgrössenmasse SRL und BGM_F4 zusammen.

Abbildung 16: Ausschluss von Betrieben mit unterschiedlichen Betriebsgrössenmassen analog < 1.0 SAK



Ein Wechsel zu einer Schwelle mit dem Betriebsgrössenmass Standardrohleistung (SRL) oder BGM_F4 mit der gleichen Anzahl ausgeschlossener Betriebe erfordert Schwellen von 105'726 CHF Standardrohleistung (inkl. DZ) oder einem Wert für BGM_F4 von 16.9. Das heisst beim BGM_F4 würden rund 17 ha offene Ackerfläche oder 17 GVE mit Grünland oder rund 2.5 ha Spezialkulturen ausreichen. Diese Schwellen führen im Wesentlichen zu ähnlichen Deckungsgraden bei LN, Spezialkulturfläche und GVE. Mit der SRL werden im Vergleich zur SAK-Schwelle rund 2% weniger GVE ausgeschlossen bzw. die Tierhaltung wird insgesamt etwas besser abgedeckt. Dafür sinkt die Abdeckung der Spezialkulturen um etwa 2%. Der markanteste Unterschied zur SAK-Grenze liegt darin, dass mit dem BGM_F4 die Spezialkulturen deutlich besser erfasst werden, das heisst, nur 8% statt 12% beim SAK-System dieser Flächen ausgeschlossen werden. Auch die Tierhaltung wird mit dem BGM_F4 etwas breiter abgedeckt.

Insgesamt überwiegen die Gemeinsamkeiten bei der Abgrenzung durch die unterschiedlichen Grössenmasse, wie die Ziffer 7 der Grafik und der Tabelle aufzeigt. Von allen drei Schwellen gleichermassen ausgeschlossen werden rund 17'000 oder 30% der Betriebe.

Bei einer Ablösung des SAK-Systems wären potenziell rund 2600 oder 2800 Betriebe (mit Ziffern 2 und 6 oder 3 und 6) ausgeschlossen, obwohl sie im aktuellen System die SAK-Schwelle von 1.0 erreichen. Diese Betriebe halten eher weniger Tiere oder weisen

weniger Spezialkulturen auf als die Betriebe, die knapp über der SAK-Schwelle 1.0 liegen. Trotz der insgesamt geringen Veränderungen der erfassten bzw. ausgeschlossenen LN und GVE sind damit die Auswirkungen eines Systemwechsels bezüglich der Anzahl betroffener Betriebe erheblich.

Tabelle 11: Erfassungsgrad der landwirtschaftlichen Produktion mit unterschiedlichen Betriebsgrössenmassen

	Anzahl	LN (ha)	Spezial- kulturen (ha)	GVE
Alle Betriebe 2011	56'176	1'050'283	30'802	1'315'496
A_SAK <1.00	20'249	161'123	3'778	142'303
B_SRL <105'726	20'249	156'004	4'362	120'107
C_BGM_F4 <16.8793	20'249	164'617	2'346	128'675
1: nur SAK	2'162	30'138	795	42'877
2: nur SRL	841	7'618	1'711	6'571
3: nur BGM_F4	1'054	19'825	13	15'412
4: SAK und SRL	667	8'856	333	5'050
5: SAK und BGM_F4	454	5'262	14	4'777
6: SRL und BGM_F4	1'775	22'663	521	18'887
7: SAK und SRL und BGM_F4	16'966	116'866	1'798	89'599
in % aller Betriebe	100%	100%	100%	100%
A_SAK <1.00	36%	15%	12%	11%
B_SRL <105'726	36%	15%	14%	9%
C_BGM_F4 <16.8793	36%	16%	8%	10%
1: nur SAK	4%	3%	3%	3%
2: nur SRL	1%	1%	6%	0%
3: nur BGM_F4	2%	2%	0%	1%
4: SAK und SRL	1%	1%	1%	0%
5: SAK und BGM_F4	1%	1%	0%	0%
6: SRL und BGM_F4	3%	2%	2%	1%
7: SAK und SRL und BGM_F4	30%	11%	6%	7%
Nach Regionen				
	% in Talregion	% in Hügelreg.	% in Bergreg.	% ohne Zone
	100% = alle 20'249 Betriebe			
A_SAK <1.00	42%	24%	30%	4%
B_SRL <105'726	36%	25%	36%	3%
C_BGM_F4 <16.8793	33%	26%	39%	3%

Quelle: AGIS-Daten (Bundesamt für Landwirtschaft), eigene Berechnungen

Die Verteilung der ausgeschlossenen Betriebe auf die Regionen zeigt beim SAK-System mit 42% einen höheren Anteil in der Talregion. Dieser Werte läge bei den alternativen Massen bei 33% oder 36% deutlich tiefer, rund 1000 bzw. 1700 Betriebe in der Talregi-

on würden im Gegensatz zum SAK-System nicht mehr ausgeschlossen. Dies steht auch im Zusammenhang mit der bereits erwähnten stärkeren Gewichtung der Tierhaltung (SRL) bzw. der Spezialkulturen (BGM_F4).

6.3 Alternative Umsetzungsvarianten: zweistufiges System

Die Beurteilung des bestehenden Systems zeigte, dass das SAK-System in den verschiedenen Anwendungsbereichen unterschiedliche Funktionen hat (siehe Kapitel 3). Eine Alternative zum bestehenden SAK-System bezieht sich daher nicht nur auf das Betriebsgrössenmass per se, sondern auch auf alternative Umsetzungsvarianten.

Zweistufiges System: Betriebsgrössenmass als Abgrenzungsgrosse oder Eintrittskriterium.

Unter dem Begriff alternative Umsetzungsvariante wird im Folgenden verstanden, dass ein Betriebsgrössenmass, allenfalls in Kombination mit anderen Voraussetzungen, ein hinreichendes und abschliessendes Förderkriterium sein kann oder nur ein Eintrittskriterium. Im letzteren Fall kann von einem zweistufigen Verfahren gesprochen werden. Auf einer ersten Stufe wird das Betriebsgrössenmass zur Abgrenzung von explizit nicht förderungswürdigen Betrieben genutzt. Wird dieses Kriterium erfüllt, erfolgt auf der zweiten Stufe eine erweiterte Prüfung. Diese erweiterte Prüfung kann darin bestehen, dass 1) das Betriebsgrössenmass der ersten Stufe erweitert wird (z.B. durch die Berücksichtigung von landwirtschaftsnahen Tätigkeiten); 2) das Betriebsgrössenmass auf der ersten Stufe mit einem anderen, zusätzlichen Mass kombiniert wird oder 3) eine individuelle, einzelbetriebliche Prüfung auf dieser zweiten Stufe durchgeführt wird. Die beiden ersten Systeme liessen sich auch so ausgestalten, dass bei Betrieben, die schon auf der ersten Stufe hohe Werte aufweisen, auf die erweiterte Prüfung verzichtet werden kann.

Für die Strukturverbesserungsmassnahmen und die sozialen Begleitmassnahmen wird bereits heute ein zweistufiges System angewandt. Die SAK dient zur Abgrenzung von Betrieben, die nicht über ein ausreichendes Mass an kernlandwirtschaftlichen Aktivitäten verfügen. Anschliessend wird eine einzelbetriebliche Prüfung der Tragbarkeit und Rentabilität der Investition vorgenommen. Im Bereich der Direktzahlungen, in welchem die Betriebsgrösse jährlich festgelegt werden muss, ist ein einfaches, rechnergestütztes System notwendig, welches auf bestehenden Daten aufbaut. Ein zweistufiges System wäre wenig zielführend. Für die Anwendung der SAK im BGGB gilt hingegen, dass ein Betrieb mit den erforderlichen betrieblichen und persönlichen Voraussetzungen automatisch als Gewerbe gilt, wenn er eine gewisse Grösse gemessen in SAK erreicht. Unter der Voraussetzung, dass im BGGB nicht die Förderung der Flächenmobilität und die Reduktion der innerlandwirtschaftlichen Konkurrenz im Vordergrund stehen sollen, wäre auch für die Gewerbedefinition ein zweistufiges System mit einer vertieften Prüfung des wirtschaftlichen Potenzials des Betriebs denkbar. Dies insbesondere auch mit Blick auf die Akzeptanz des Systems.

Für den Landwirt manifestiert sich das Problem des SAK-Systems speziell dann, wenn er den SAK-Schwellenwert nicht erreicht und nicht (mehr) als Gewerbe eingestuft wird, obwohl er seinen Betrieb wirtschaftlich führt und einen wesentlichen Anteil seiner Arbeitszeit in der Landwirtschaft bzw. in landwirtschaftsnahen Tätigkeiten einsetzt. Ein alternatives Betriebsgrössenmass würde in dieser Hinsicht keine Veränderung gegen-

über dem bestehenden SAK-System herbeiführen. Wird die Betriebsgrösse als hinreichendes Kriterium definiert, können Betriebe, die eine gewisse Grösse nicht erreichen, nicht von den Vorteilen des BGGB profitieren. Solche Schwelleneffekte entstehen unabhängig vom Betriebsgrössenmass. Ein zweistufiges System könnte eine zusätzliche (betriebswirtschaftliche) Prüfung vorsehen, mit der sich die längerfristige Existenz eines Betriebs, auf welche das BGGB abzielt, besser beurteilen lässt.

Die Frage im Hintergrund der Anwendung eines zweistufigen Systems ist, ob sich aus den gesetzlichen Vorgaben und dem Agrarstrukturleitbild der landwirtschaftlichen Stakeholder (Weber 2013) gewisse Betriebs- und Produktionsformen sinnvoll ausschliessen lassen. Betriebe, welche im BGGB als förderungswürdig betrachtet werden, müssen über einen gewissen Anteil an kernlandwirtschaftlichen Aktivitäten (gemäss der Definition LwG Art. 3) verfügen. Für Betriebe ab einer gewissen Grösse ist eine erweiterte Prüfung aus einer administrativen Überlegung nicht mehr sinnvoll, weil sie in den meisten Fällen die notwendigen Kriterien erfüllen. Mit einem möglichst einfachen und objektiven Betriebsgrössenmass kann daher auf der ersten Stufe eine sinnvolle Abgrenzung erfolgen. Die Betriebsgrössenmasse, die sich dafür eignen, sind in der ersten Spalte der Tabelle 12 aufgeführt. Dazu gehören das bestehende SAK-System und das auf physischen Faktoren beruhende BGM_F4. Ebenfalls als einfach, jedoch als weniger objektiv sind die Betriebsgrössenmasse SAK+ und Standard-Output einzustufen.

Einfache Abgrenzung gegenüber Betrieben mit zu wenig kernlandwirtschaftlichen Aktivitäten...

Tabelle 12: Betriebsgrössenmasse für das BGGB in einem zweistufigen System

... bei gleichzeitiger wirtschaftlicher Prüfung der übrigen Betriebe.

Bezugsgrösse	Kriterium Stufe 1	Kriterium Stufe 2: Berücksichtigung von landwirtschaftsnahen Tätigkeiten	Kriterium Stufe 2: Einzelbetriebliche Prüfung
Physische Faktoren	BGM_F4		
Arbeit	SAK	SAK + PARA	Detaillierter Arbeitsvoranschlag
	SAK +		
Ökonomische Kennzahlen	Standard-Output	SRL PARA	Finanz- / Betriebsbuchhaltung
			Betriebsvoranschlag
			Ertragswertschätzung

Auf der zweiten Stufe können die verbleibenden Betriebe genauer hinsichtlich ihrer Förderungswürdigkeit geprüft werden. Eine explizite Prüfung des wirtschaftlichen Potenzials in der Gewerbestellung würde so nur für eine gewisse Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe notwendig. Die Prüfung könnte dabei auch unabhängig von landwirtschaftsnahen Tätigkeiten erfolgen, d.h. unter Berücksichtigung der gesamten Leistung des Betriebs. Alternativ könnte auf der zweiten Stufe auch zusätzlich die landwirtschaftsnahen Tätigkeiten im Betriebsgrössenmass berücksichtigt werden, ohne dass eine aufwendigere einzelbetriebliche Prüfung durchgeführt würde. In diesem Fall würde auf der zweiten Stufe zum minimalen Anteil an Kernlandwirtschaft auch die landwirt-

schaftsnahen Tätigkeiten hinzugezählt¹³. Damit kann die Zielerreichung im Bereich des BGGB spezifisch erhöht und der administrative Aufwand gleichzeitig beschränkt werden.

Zur Berücksichtigung der landwirtschaftsnahen Tätigkeiten (mittlere Spalte in Tabelle 12) kommen ein SAK + PARA bzw. ein SRL-PARA Betriebsgrössenmass in Frage. Mit Blick auf eine vertiefte Prüfung der Wirtschaftlichkeit können die individuellen betriebswirtschaftlichen Grössenmasse, d.h. Buchhaltung, Betriebsvoranschlag oder Ertragswertschätzung in Betracht gezogen werden (dritte Spalte in Tabelle 12). Soll eine möglichst detaillierte Abbildung der Arbeitswirtschaft erfolgen, wäre auf dieser Stufe ein detaillierter Arbeitsvoranschlag zu berücksichtigen. Die Kriterien können theoretisch beliebig miteinander kombiniert werden. Es wäre beispielsweise denkbar, zur Abgrenzung auf der ersten Stufe ein SAK-System und auf der zweiten Stufe das Betriebsgrössenmass SRL-PARA mit ökonomischen Grundlagen anzuwenden. Aus einer Umsetzungsperspektive wäre ein solches System aber schwieriger zu kommunizieren und weniger kohärent als ein System, welches sich auf die gleichen Grundlagen (Arbeit, physische Grundlagen oder Ökonomie) bezieht.

Die Einführung eines zweistufigen Systems im BGGB ist je nach Betriebsgrössenmass mit spezifischen Herausforderungen verbunden:

Herausforderungen ein es zweistufigen Systems: 1) Kriterien der Wirtschaftlichkeit, 2) administrativer Aufwand, 3) Effizienz der Prüfung, 4) rechtliche Gleichbehandlung.

- Im Gegensatz zu den Strukturverbesserungsmassnahmen ist die Gewerbedefinition nicht zwangsläufig mit einer Investition verbunden. Anstelle von Tragbarkeit und Rentabilität müssten andere betriebswirtschaftliche Kriterien wie die Eigenkapitalbildung oder die finanzielle Stabilität (berechnet aus Fremdkapitalquote und Eigenkapitalbildung) gewählt werden. Die Wahl der Kriterien ist zentral für die Rechtssicherheit des Systems. Indikatoren, die durch die Buchführung beeinflusst werden können oder stark auf Annahmen beruhen (z.B. im Betriebsvoranschlag), können zu Rechtsunsicherheiten und zu einer Vielzahl von Prozessen zur Feststellung des Gewerbes führen.
- Eine einzelbetriebliche Prüfung erhöht den administrativen Aufwand für die Gewerbedefinition (mit Ausnahme der Ertragswertschätzung im Rahmen der Betriebsübernahme, die ohnehin durchgeführt werden muss). Zudem erhöht sie unter Umständen die Anforderungen an die Aufzeichnungspflicht für die Betriebe. Damit steigt der administrative Aufwand auch für die Betriebe.
- Für Betriebe, welche auf der zweiten Stufe geprüft werden, muss die Möglichkeit, dass sie den Gewerbestatus nicht erreichen, real sein. Erreichen alle vertieft geprüften Betriebe den Status des Gewerbes ohnehin, dann ist die entsprechende Prüfung ineffizient. Der Beurteilungsmassstab für die Wirtschaftlichkeit des Betriebs darf daher nicht zu tief angesetzt werden, weil die Prüfung sonst zu einer administrativen

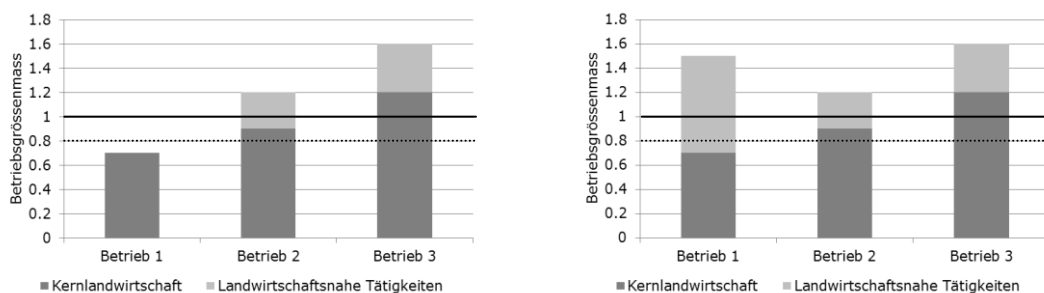
¹³ In den Workshops wurde explizit darauf hingewiesen, dass man anstelle eines Mindestbedarfs von kernlandwirtschaftlichen Flächen auch einen Maximalwert für die Berücksichtigung der landwirtschaftsnahen Tätigkeiten einführen könnte. Dadurch würde ein zweistufiges Vorgehen überflüssig. Sämtliche Betriebe könnten ihre landwirtschaftsnahen Tätigkeiten angeben (und nicht nur jene, die einen Mindestanteil an kernlandwirtschaftlichen Tätigkeiten erreichen) - aber nur ein maximaler Wert könnte angerechnet werden. In diesem Fall müsste auf den Betrieben ebenfalls ein minimaler Anteil an kernlandwirtschaftlichen Aktivitäten vorhanden sein, weil ansonsten der Schwellenwert nicht erreicht werden kann.

Übung verkommt. Dies gilt auch für die Berücksichtigung der landwirtschaftsnahen Tätigkeiten. Sind die landwirtschaftsnahen Tätigkeiten nicht im selben Ausmass standardisiert wie die kernlandwirtschaftlichen Aktivitäten, kann bereits ein kleiner Anteil der landwirtschaftsnahen Tätigkeiten zu einem überproportionalen Anstieg der Betriebsgrösse führen und sämtliche Betriebe würden den zweiten Schwellenwert sowieso erreichen. Eine erweiterte Prüfung ist dann wenig sinnvoll.

- Auch die Schwellenwerte für die vertiefte Prüfung müssen in Abhängigkeit der Verteilung der Betriebe sinnvoll gewählt werden. Sind nur wenige Betriebe überhaupt von einer Prüfung betroffen, stellt sich die Frage nach dem Verhältnis zwischen dem administrativen Aufwand und dem Nutzen der vertieften Prüfung.
- Auch grosse landwirtschaftliche Betriebe erfüllen die Kriterien der Eigenkapitalbildung oder der finanziellen Stabilität nicht zwangsläufig. Es stellt sich die Frage, ob durch ein zweistufiges System, welches kleine und grosse Betriebe von der Prüfung ausschliesst, nicht eine rechtliche Ungleichbehandlung entsteht. Ein Betrieb, dem der Gewerbestatus aufgrund seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und nicht aufgrund seiner Betriebsgrösse aberkannt wird, wird zwangsläufig anders behandelt als ein grosser Betrieb mit der gleichen wirtschaftlichen Performance und damit der gleichen Aussicht auf eine "langfristige Existenz".
- Zweistufige Systeme können den Druck auf Betriebe in der Nähe von Schwellenwerten abfedern. Sie bringen diesen aber keineswegs zum Verschwinden. Abbildung 17 illustriert ein fiktives Beispiel, wie auch ein zweistufiges System aus einzelbetrieblicher Sicht als ungerecht empfunden werden kann. Für die Akzeptanz eines zweistufigen Systems bleibt daher die Frage nach den förderungswürdigen Betrieben (vgl. Weber 2013) bzw. nach der Definition eines minimalen Anteils an kernlandwirtschaftlichen Aktivitäten als agrarpolitische Herausforderung bestehen.

Ein zweistufiges System ersetzt nicht die agrarpolitische Diskussion zur "förderungswürdigen Landwirtschaft".

Abbildung 17: Effekt von zweistufigem System auf Betriebe mit wenig Kernlandwirtschaft und tiefem bzw. hohem Anteil an landwirtschaftsnahen Tätigkeiten



.....Schwellenwert Eintrittskriterium (Stufe 1)

—Schwellenwert mit landwirtschaftsnahen Tätigkeiten (Stufe 2)

Der Betrieb 1 in der linken Grafik in Abbildung 17 verfügt über wenig kernlandwirtschaftliche Aktivitäten und erreicht den ersten Schwellenwert nicht. Der Betrieb ist kein landwirtschaftliches Gewerbe. Betrieb 2 hingegen erreicht diesen Wert und zusammen

mit seinen landwirtschaftsnahen Tätigkeiten auch den zweiten Schwellenwert. Er kann somit als landwirtschaftliches Gewerbe gelten. Ohne Berücksichtigung der landwirtschaftsnahen Tätigkeiten würde der Betrieb jedoch nicht als Gewerbe gelten. Der Betrieb 3 erreicht den Schwellenwert der zweiten Stufe auch ohne die Berücksichtigung landwirtschaftsnaher Tätigkeiten. Für das Erreichen des Gewerbestatus ist deshalb keine zusätzliche Prüfung notwendig. Der Betrieb 1 in der rechten Grafik in Abbildung 17 weist einen hohen Anteil landwirtschaftsnaher Tätigkeiten auf, erreicht aber den minimalen Anteil an kernlandwirtschaftlichen Aktivitäten nicht. Auch in diesem Fall würde der Betrieb nicht als landwirtschaftliches Gewerbe eingestuft, obwohl er insgesamt (Kernlandwirtschaft und landwirtschaftsnahe Tätigkeiten) grösser ist als Betrieb 2, der als landwirtschaftliches Gewerbe gilt.

Die Diskrepanz würde zunehmen, wenn die Prüfung auf der zweiten Stufe nur von der Wirtschaftlichkeit und unabhängig von den landwirtschaftsnahen Tätigkeiten wäre (siehe Beispiel 3c in Tabelle 17). In diesem Fall könnte der Betrieb 2 in der rechten Grafik bei hoher finanzieller Stabilität auch ohne landwirtschaftsnahe Tätigkeiten als Gewerbe gelten. Betrieb 1 hingegen wäre auch mit landwirtschaftsnahen Tätigkeiten kein Gewerbe, weil er die erste Stufe (Mindestanteil kernlandwirtschaftliche Aktivitäten) nicht erreicht.

Das Beispiel illustriert, dass auch in einem zweistufigen System die Frage der förderungswürdigen Landwirtschaft nicht abschliessend gelöst werden kann. Die agrarpolitische Diskussion zur förderungswürdigen Landwirtschaft muss folglich auch in einem zweistufigen System geführt werden.

6.4 Alternative Systeme

Für die verschiedenen Betriebsgrössenmasse und Umsetzungsvarianten, aus den beiden vorangegangenen Kapiteln ergibt sich eine Vielzahl von möglichen Systemen über die verschiedenen Anwendungsbereiche hinweg. Im Folgenden werden verschiedene Kombinationsmöglichkeiten vorgestellt (Tabelle 19). Diese Zusammenstellung dient als Grundlage, um die Zielerreichung gegenüber möglichen Akzeptanzproblemen abzuwägen (siehe Kapitel 7.2).

Mit Hilfe alternativer Systeme können Zielerreichung einzelner Betriebsgrössenmasse gegenüber Akzeptanzproblemen abgewogen werden.

- **1. SAK-System:** Das bestehende SAK-System, wie es seit dem 1. Januar 2014 in Kraft ist. Die Tätigkeiten gemäss Art. 2a Absatz 4 VBB (Aufbereitung, die Lagerung und den Verkauf selbstproduzierter landwirtschaftlicher Erzeugnisse auf dem Produktionsbetrieb in bereits bestehenden Anlagen) werden nicht nur im BGGB, sondern neu auch in der SVV nach effektivem Aufwand der SAK angerechnet.
- **2. SAK+:** Das detailliertere Mass der Standardarbeitskraft SAK+ wird in allen Anwendungsbereichen eingesetzt. Dadurch werden die Zuschläge für die Strukturverbesserungsmassnahmen und für das BGGB überflüssig. Um weiterhin die gesamte Kernlandwirtschaft abbilden zu können, müssen die hofeigenen Produkte nach wie vor über den effektiven Arbeitszeitaufwand berücksichtigt werden. Eine wichtige Neuerung wäre, dass die Grössendegression im standardisierten Arbeitszeitaufwand berücksichtigt werden könnte.

- **3. SAK & zweistufiges System:** Für die DZV und die SVV gilt jeweils das bestehende SAK-System. Für die Gewerbedefinition wird in Anlehnung an die SVV ebenfalls zweistufiges System angewendet, um die Zielerreichung zu erhöhen. Das zweistufige System kann jedoch unterschiedlich umgesetzt werden:
 - a) *SAK-PARA-GAV*: Die landwirtschaftsnahen Tätigkeiten werden im SAK-System berücksichtigt, indem über den Arbeitsvoranschlag Faktoren für ausgewählte Arbeitsverfahren (z.B. Schlafen im Stroh) berechnet werden. Damit könnten die landwirtschaftsnahen Tätigkeiten konsistent berücksichtigt werden. Alternativ könnte der effektive Arbeitseinsatz berücksichtigt werden (analog zur Regelung Art.2 Absatz 4 VBB).
 - b) *SAK-PARA-SRL*: Die landwirtschaftsnahen Tätigkeiten werden im SAK-System berücksichtigt, indem SAK-Faktoren über den effektiven Umsatz hergeleitet werden. In diesem System könnte ein indirekter Bezug zur Wirtschaftlichkeit der Betriebe mit landwirtschaftsnahen Tätigkeiten gemacht werden.
 - c) *SAK-Prüfung*: Die zweite Stufe der Gewerbefeststellung erfolgt durch eine einzelbetriebliche Prüfung der Wirtschaftlichkeit. Dieses System würde es erlauben, das Kriterium "wirtschaftliches Potenzial" am stärksten zu berücksichtigen.
 - d) *SAK-Prüfung-PARA*: Die zweite Stufe der Gewerbefeststellung erfolgt durch eine einzelbetriebliche Prüfung der Wirtschaftlichkeit, sofern der Betrieb landwirtschaftsnahe Tätigkeiten aufweist. In diesem Fall ist die Eintrittsschwelle gegenüber dem Fall c) erhöht, weil keine Betriebe ohne landwirtschaftsnahe Tätigkeiten vertieft geprüft würden.
- **4. Standard-Rohleistung (SRL):** Eine Ablösung der SAK durch ein Betriebsgrössenmass, welches auf ökonomischen Grundlagen beruht. Die Umsetzung eines SRL-Systems kann weiter in drei Unterkategorien unterteilt werden, mit unterschiedlichen Zielbezügen:
 - a) *SRL-Prüfung*: Die SRL-Faktoren könnten unabhängig von den Direktzahlungen berechnet werden. In diesem Fall würde sich das System stark an die Vorgaben des Standard-Outputs anlehnen. Die gemeinwirtschaftlichen Leistungen wären in diesem System nur über die Kopplung an die Marktgüter berücksichtigt.
 - b) *SRL-DZ-Prüfung*: Die SRL-Faktoren können die Direktzahlungen mit einbeziehen (siehe 6.1).
 - c) *SRL-DZ-PARA*: Die SRL-Faktoren werden in der Gewerbedefinition durch die landwirtschaftsnahen Tätigkeiten nach effektivem Umsatz ergänzt. Mit dieser Variante würde ein zweistufiges System im BGBB überflüssig und der administrative Aufwand im Vergleich zu einer betriebsspezifischen Prüfung reduziert. Zudem könnten die landwirtschaftsnahen Tätigkeiten konsistent (d.h. in Umsatzgrössen) in das System eingebaut werden.
- **5. Abstraktes Betriebsgrössenmass & zweistufiges System (BGM-Prüfung):** Ablösung des arbeitswirtschaftlich basierten Eintrittskriteriums SAK durch ein einfaches, abstraktes Grössenmass berechnet aus einer einfachen Kombination weniger physischer Merkmale. Dieses System würde gegenüber dem SAK-System einer zusätzlichen Vereinfachung und einer Steigerung der Objektivität entsprechen.
- **6. System individuelle Zielerreichung in Anwendungsbereichen:** Ein System, das auf eine maximale Zielerreichung in den verschiedenen Anwendungsbereichen fokussiert, unabhängig von der Kohärenz und allfälligen Komplexität in der Umset-

zung. Für die Untergrenze in der DZV wäre ein möglichst einfaches und objektives Mass adäquat. Ein physisches BGM würde diesen Ansprüchen genügen und müsste auch über eine längere Periode nicht angepasst werden. Entsprechend würde eine statische Grenze für Hobby-Betriebe entstehen. Alternativ wäre auch eine minimale DZ-Summe denkbar. Im Bereich der Obergrenze der DZ pro SAK hingegen würde die SAK+ eine realitätsnahe Abbildung des effektiven Arbeitszeitaufwandes mit dem Anspruch einer bestehenden Datengrundlage verbinden. Ein zweistufiges System würde im BGBB die Zielerreichung wesentlich erhöhen. Um eine möglichst einfache Abgrenzung zu ermöglichen, könnte für eine untere Schwelle das physische BGM eingesetzt werden, welches mit einer einzelbetrieblichen Prüfung auf der Basis von Buchhaltungsdaten ergänzt wird, sofern die obere Schwelle nicht erreicht wird. Im Bereich der Strukturverbesserungsmassnahmen könnte grundsätzlich am bestehenden System festgehalten werden, weil das zweistufige System eine hohe Zielerreichung ermöglicht. Hingegen würde die SAK als unteres Eintrittskriterium von einem physischen Betriebsgrössenmass abgelöst.

Diese Zusammenstellung ist keine abschliessende Liste möglicher Alternativen zu einem SAK-System. Es wäre eine Vielzahl von möglichen Kombinationen denkbar, die das bestehende System ablösen könnte. Die Darstellung und Diskussion aller Kombinationen würde aber den Rahmen der vorliegenden Evaluation sprengen. Um trotzdem eine Abwägung von Zielerreichung und Akzeptanz zu ermöglichen, wurde eine spezifische Auswahl festgelegt, welche das Spektrum aller Betriebsgrössenmasse und unterschiedlicher Umsetzungsvarianten abdeckt. Dabei unterscheiden sich die Systeme in Bezug auf zwei Komponenten. Entweder werden in den Systemen die Zielerreichungsgrad im jeweiligen Anwendungsbereich spezifisch erhöht oder das System ist kohärent in Bezug auf das Betriebsgrössenmass bzw. dessen Datengrundlage.

Tabelle 13: Alternativen zum SAK-Systeme

	Bezeichnung	DZV Untergrenze	DZV Obergrenze	SVV	BGGB
1	SAK	SAK	SAK	SAK & Zuschläge	SAK & Zuschläge
2	SAK+	SAK+	SAK+	SAK+ (& Zuschläge Art. 2 Abs. 4 VBB)	SAK+ (& Zuschläge Art. 2 Abs. 4 VBB)
3a	SAK-PARA-GAV	SAK	SAK	SAK & Zuschläge	SAK & PARA aus GAV
3b	SAK-PARA-SRL				SAK & PARA aus Umsatz
3c	SAK-Prüfung				SAK & einzelbetriebliche Prüfung
3d	SAK-Prüfung PARA				SAK & einzelbetriebliche Prüfung wenn PARA
4a	SRL-Prüfung	SRL ohne DZ	SRL ohne DZ	SRL & einzelbetriebliche Prüfung	SRL & einzelbetriebliche Prüfung
4b	SRL-DZ-Prüfung	SRL mit DZ	SRL mit DZ	SRL mit DZ & einzelbetriebliche Prüfung	SRL mit DZ & einzelbetriebliche Prüfung
4c	SRL-DZ-PARA				SRL-PARA (mit DZ)
5	BGM-Prüfung	BGM	BGM	BGM & einzelbetriebliche Prüfung	BGM & einzelbetriebliche Prüfung
6	Zielerreichung max.	BGM	SAK+	BGM & einzelbetriebliche Prüfung	BGM & einzelbetriebliche Prüfung

6.5 Fazit möglicher Alternativen

In Bezug auf die Alternativen zum bestehenden SAK-System muss unterschieden werden zwischen a) einem alternativen Betriebsgrössenmass, b) einer alternativen Umsetzungsvariante und c) einer alternativen Kombination von Betriebsgrössenmassen über die Anwendungsbereiche (d.h. das ganze System).

Mit Blick auf alternative Betriebsgrössenmasse lässt sich grundsätzlich festhalten, dass sich eine signifikant bessere Abbildung der Arbeitswirtschaft oder der wirtschaftlichen Potenziale nur mit Hilfe von betriebspezifischen Grössenmassen erreichen lässt. Diese können nicht mehr auf bestehenden Daten aufbauen. Gleichzeitig führt eine Erhöhung des Detaillierungsgrads, mit Ausnahme der Ertragswertschätzung, zu einer Senkung der Standardisierung. Die Objektivität der entsprechenden Betriebsgrössenmasse nimmt daher ab. Sämtliche Betriebsgrössenmasse können landwirtschaftsnahe Tätigkeiten berücksichtigen. Eine Standardisierung ist dabei aber nicht (oder nur eingeschränkt) möglich, weil effektive einzelbetriebliche Angaben zur Arbeit bzw. der Umsatz einbezogen werden müssen. Diese Angaben müssen Anforderungen zur Qualität erfüllen (Aufzeichnungen etc.) und einer Plausibilisierung standhalten. Die Herausforderung der Anpassung über die Zeit stellt sich bei allen Alternativen, weil eine dynamische Anpassung der Faktoren im Zeitverlauf immer möglich ist. Eine Ausnahme ist die DZ Summe als Untergrenze in der DZV. Allerdings bestehen erhebliche Unterschiede in Bezug auf den Einfluss anderer Politikbereiche. Betriebsgrössenmasse mit Bezug zur Arbeit sind robuster gegenüber Einflüssen der Markt- oder Direktzahlungspolitik als Alternativen mit einem ökonomischen Bezug. Auch bei einem Betriebsgrössenmass mit physischen Faktoren, das auf die Rohleistung bezogen ist, kann der Einfluss unterschiedliche politischer Rahmenbedingungen eine Rolle spielen.

Neben einer Änderung des Betriebsgrössenmasses kann eine Alternative zum bestehenden SAK-System auch darin bestehen, dass die Umsetzung variiert wird. Auf der Grundlage der Beurteilung des bestehenden SAK-Systems könnte die Zielerreichung im Bereich des BGBB erhöht werden, wenn analog zur Vergabe von Investitionskrediten im Rahmen der Strukturverbesserungsmassnahmen ein zweistufiges Verfahren durchgeführt würde. In einem ersten Schritt würden nicht förderungswürdige Betriebe ausgeschlossen, um den administrativen Aufwand begrenzen zu können. In einem zweiten Schritt würde anschliessend entweder für alle Betriebe oder gewisse unterhalb einer oberen Schwelle die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit überprüft, oder die landwirtschaftsnahen Tätigkeiten im Betriebsgrössenmass berücksichtigt. Es muss jedoch festgehalten werden, dass auch mit einem zweistufigen System die agrarpolitische Diskussion über den minimalen Anteil an kernlandwirtschaftlichen Aktivitäten, welcher ein landwirtschaftliches Gewerbe aufweisen soll, geführt werden muss.

Mit Blick auf die verschiedenen Alternativen zum SAK-System zeigt sich, dass eine Vielzahl von Kombinationsmöglichkeiten besteht. Ein alternatives System kann dabei stärker auf die Zielerreichung in den einzelnen Anwendungsbereichen oder auf die Kohärenz in Bezug auf die Betriebsgrössenmassen bzw. Datengrundlage fokussieren.

7 Beurteilung alternativer Systeme

7.1 Beurteilung der Effektivität verschiedener Betriebsgrössenmasse

In Tabelle 14 werden die Erkenntnisse aus der Beschreibung der alternativen Betriebsgrössenmassen in Kapitel 6 zusammenfassend dargestellt. Es handelt sich dabei um eine qualitative Beurteilung der einzelnen Masse, welche in den Workshops mit den Expertinnen und Experten diskutiert und verifiziert wurden.

Anhand der Beurteilungskriterien für die verschiedenen Betriebsgrössenmasse in Tabelle 14 lassen sich für die einzelnen Alternativen Spinnendiagramme darstellen, die zur Beurteilung der Masse in den einzelnen Anwendungsbereichen beigezogen werden können. Analog zur Beurteilung des bestehenden SAK-Systems wird dabei die Charakteristik des Betriebsgrössenmasses mit einem normativen SOLL-Zustand verglichen. Die Tabellen 11-13 stellen die verschiedenen Betriebsgrössenmasse im Vergleich mit einem normativen Betriebsgrössenmass in den Anwendungsbereichen Direktzahlungsuntergrenze, Strukturverbesserungsmassnahmen und dem BGBB dar.

Es muss darauf hingewiesen werden, dass in der Beurteilung der betriebswirtschaftlichen Grössenmasse (bw-BGM) ein erheblicher Unterschied zwischen den in Abschnitt 6.1 diskutierten Alternativen, d.h. Buchhaltung und Betriebsvoranschlag bzw. Ertragswertschätzung, besteht. Letztere wäre dank der hohen Objektivität und der gleichzeitigen Berücksichtigung betrieblicher Eigenschaften eigentlich als Betriebsgrössenmass prädestiniert. Die Beurteilung der Ertragswertschätzung auf der Basis der bestehenden Schätzanleitung macht jedoch keinen Sinn, weil diese in der bestehenden Form ungeeignet für die Anwendung im Bereich der Gewerbedefinition bzw. der Strukturverbesserungsmassnahmen ist. Entsprechend müsste man von einer hypothetischen Ertragswertschätzung der Zukunft ausgehen. Davon wurde in diesem Bericht abgesehen, weil dafür eine vertiefte Prüfung der Schätzanleitung und möglicher Anpassungen notwendig wären.

























































Auf die Darstellung der Spinnendiagramme bezüglich der Obergrenze der Direktzahlungen pro SAK wird ebenfalls verzichtet, weil nur ein detailliertes arbeitswirtschaftliches System (SAK+) die Zielerreichung verbessern könnte. Die Frage nach einer Anpassung des Betriebsgrössenmasses für die Obergrenze der Direktzahlungen wird im Kapitel 8 im Verhältnis zu den anderen Anwendungsbereichen diskutiert. Ebenfalls nicht detailliert dargestellt wird die Beurteilung für die Raumplanung. In diesem Fall stellt sich in erster Linie die Frage nach der Kohärenz des Systems zwischen BGBB, SVV und RPG. Diese wird ausführlich im Abschnitt 7.2 diskutiert.

Der Ertragswert wird als Betriebsgrössenmass aufgrund unklarer Weiterentwicklung der Schätzanleitung nicht berücksichtigt.

SAK+ würde die Zielerreichung hinsichtlich der Obergrenze DZ/SAK verbessern.

Beurteilung alternativer Systeme

Tabelle 14: Beurteilung der Kriterien zur Zielerreichung alternativer Betriebsgrößenmasse im Vergleich zu den heutigen SAK-Faktoren

	Arbeit				Physische Faktoren	Wirtschaftliche Faktoren		
	DAV	SAK + PARA	SAK+	SAK	BGM_F4	SRL	SRL-PARA	BW-BGM
Standardisierung								
Wirtschaftliche Potenziale								
Detaillierungsgrad der Aktivitäten								
Breite der Aktivitäten								
Arbeitswirtschaft								
Bestehende Daten								
Potenzielle dynamische Anpassung								

Zielerreichung alternativer Systeme: Direktzahlungsuntergrenze

Im Bereich der Direktzahlungen ist ein Betriebsgrössenmass notwendig, welches auf bestehenden, digital erfassten Daten aufbaut. Um den Einfluss des Betriebsleiters auf die administrative Grösse seines Betriebs einzuschränken, spielt ausserdem die Standardisierung eine gewisse Rolle. Die Zielerreichung ist daher in jenen Systemen relativ hoch, die einen hohen Wert für die Kriterien "bestehende Daten" und "Standardisierung" aufweisen. Ungeeignet sind Systeme, die nicht auf bestehenden Daten aufbauen (betriebswirtschaftliche Betriebsgrössenmasse). Systeme mit einer zu starken Detaillierung oder Breite der Aktivitäten sind ebenfalls weniger geeignet. Im Vergleich schneiden daher das bestehende SAK-System und das auf physischen Faktoren beruhende Betriebsgrössenmass BGM_F4 am besten ab. Die Herausforderung in der Umsetzung dieser beiden Betriebsgrössenmasse besteht darin, dass durch die Standardisierung über die Zeit eine dynamische Anpassung der Faktoren notwendig wird. Damit entsteht auch bei kleinen Betrieben der Druck zu wachsen. Mit Blick auf einen effizienten Einsatz begrenzter finanzieller Mittel (Hobby-Betriebe bewirtschaften nur einen ganz kleinen Anteil der LN) ist eine dynamische Anpassung durchaus gerechtfertigt.

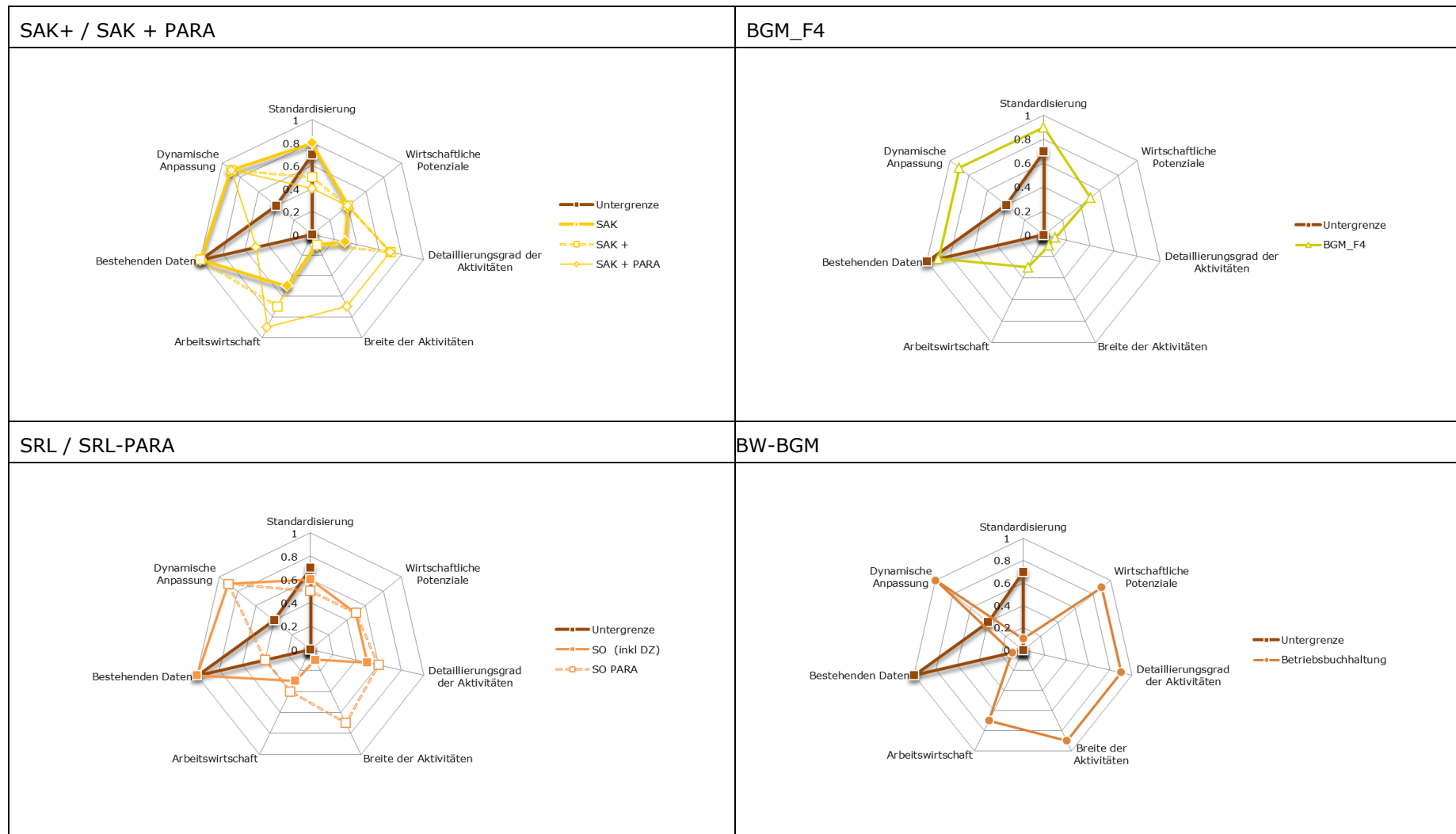
DZ Untergrenze:
Bestehende
Daten und Stan-
dardisierung sind
am besten be-
rücksichtigt mit
SAK oder
BGM_F4...

In Bezug auf die Zielerreichung im Bereich der Untergrenze der Direktzahlungen muss jedoch eine Güterabwägung getroffen werden. Einerseits führt eine dynamische Anpassung dazu, dass auch Betriebe an der Schwelle zum Hobby-Betrieb gezwungen sind, zu wachsen. Betriebsgrössenmasse, welche diesem Effekt entgegenwirken könnten, weisen jedoch ihrerseits spezifische Schwächen auf. Würde die Untergrenze der DZ über die Höhe der strukturbezogenen Direktzahlungen bestimmt, könnte der Effekt der dynamischen Anpassung eliminiert und eine rein administrative Schwelle eingeführt werden. Das wäre ein grosser Vorteil. Damit verbunden wäre aber wohl ein Anstieg der direktzahlungsberechtigten Betriebe, ohne dass die Erbringung von multifunktionalen Leistungen wesentlich erhöht würde. Die begrenzten finanziellen Mittel würden in diesem Fall weniger effizient eingesetzt. Auch die Berücksichtigung der Grössendegression in einem SAK+-System könnte den Anpassungsdruck für kleine Betriebe abschwächen. Allerdings nimmt dann wiederum die Beeinflussbarkeit durch den Betriebsleiter zu.

Würde am bestehenden SAK-System festgehalten, könnte der Druck auf kleine Betriebe dadurch gemildert werden, dass der Schwellenwert entsprechend nach unten korrigiert wird. Bei anhaltendem Strukturwandel würde jedoch diese Grenze immer tiefer fallen müssen, was deren Legitimität langfristig infrage stellen dürfte.

Beurteilung alternativer Systeme

Tabelle 15: Beurteilung der Zielerreichung alternativer Betriebsgrößenmasse in der DZV (Untergrenze)



Zielerreichung alternativer Systeme: Strukturverbesserungsmassnahmen

Die Beurteilung des Betriebsgrössenmasses für die Strukturverbesserungsmassnahmen bezieht sich in erster Linie auf die Vergabe von Investitionshilfen, für welche die SAK ein Eintrittskriterium darstellt.

Der Vergleich zwischen den Betriebsgrössenmassen zeigt, dass die Betriebsgrössenmasse SAK und BGM_F4 aufgrund ihrer hohen Standardisierung und der schnellen Verfügbarkeit der Daten als Eintrittskriterium für die Strukturverbesserungsmassnahmen gut geeignet sind. Die Förderung von nachhaltigen Strukturen (Ökonomiegebäude) muss sich den mittleren strukturellen Veränderungen (Stallgrössen, Stallhaltungssysteme) anpassen, ansonsten würden über einen längeren Zeitraum Strukturen gefördert, die nicht mehr den betriebswirtschaftlichen oder arbeitstechnischen Anforderungen entsprechen. Dieser Grundsatz ist nicht umstritten, wie die bestehende Abstufung der SAK-Schwellen nach Stallhaltungssystemen (Milchstall) zeigt.

Die einfachen und hoch aggregierten Betriebsgrössenmasse SAK und BGM_F4 können die wirtschaftlichen Potenziale nur bedingt wiedergeben. Im Bereich der Strukturverbesserungsmassnahmen wird dies durch die zweistufige Prüfung ausgeglichen. Die Beurteilung der Rentabilität und Tragbarkeit der Investition (durch Dritte) ermöglicht es, die betriebswirtschaftlichen Aspekte ausreichend zu berücksichtigen. Alternative Betriebsgrössenmasse, wie SRL oder SRL-PARA, welche zwar einen direkteren Bezug zu wirtschaftlichen Potenzialen aufweisen, können das wirtschaftliche Potenzial nur wenig besser abbilden. Es wäre daher auch in diesen Fällen wohl nötig, eine einzelbetriebliche Tragbarkeits- und Rentabilitätsprüfung durchzuführen. Der Nachteil ist, dass diese Betriebsgrössenmasse einen höheren Detaillierungsgrad aufweisen. Damit steigt der Einfluss des Betriebsleiters und die Gleichbehandlung der Betriebe, beispielsweise zwischen einem Betrieb im Talgebiet mit hoher Anbauflexibilität und einem Betrieb im Berggebiet mit gleicher ökonomischer Perspektive aber einer geringeren Flexibilität, würde sich verringern.

Die Berücksichtigung der landwirtschaftsnahen Tätigkeiten wird im Bereich der Strukturverbesserungen in der vorliegenden Evaluation ebenfalls als untergeordnet eingestuft. Einerseits um auch hier die Einflussnahme des Betriebsleiters einzuschränken, was mit Blick auf die hohe Unsicherheit bezüglich der Daten zu landwirtschaftsnahen Tätigkeiten als wichtig erachtet wird. Andererseits zielen die Strukturverbesserungsmassnahmen auf die Förderung von Betriebsstrukturen, in denen langfristig ein substanzielles Einkommen aus der Kernlandwirtschaft erwirtschaftet werden kann. Dazu gehören auch die Aufbereitung, die Lagerung und der Verkauf von hofeigenen Produkten. Unter der Annahme, dass ein minimaler Anteil an Kernlandwirtschaft notwendig ist, kann sich das Eintrittskriterium auf die Kernlandwirtschaft beschränken. Die breiteren Betriebsgrössenmasse (SAK + PARA und SRL-PARA) sind vor diesem Hintergrund als Eintrittskriterien für Strukturverbesserungsmassnahmen weniger geeignet. Betriebswirtschaftliche Grössenmasse werden bei den Strukturverbesserungen auf der zweiten Stufe bereits eingesetzt. Der Fokus auf der Förderung wettbewerbsfähiger Strukturen macht es ausserdem nötig, eine zukunftsorientierte Analyse durchzuführen (Betriebsvoranschläge und Investitionsrechnungen). Als Eintrittskriterium können diese jedoch nicht dienen.

... SAK + oder SRL könnten Problematik der dynamischen Anpassung abfedern.

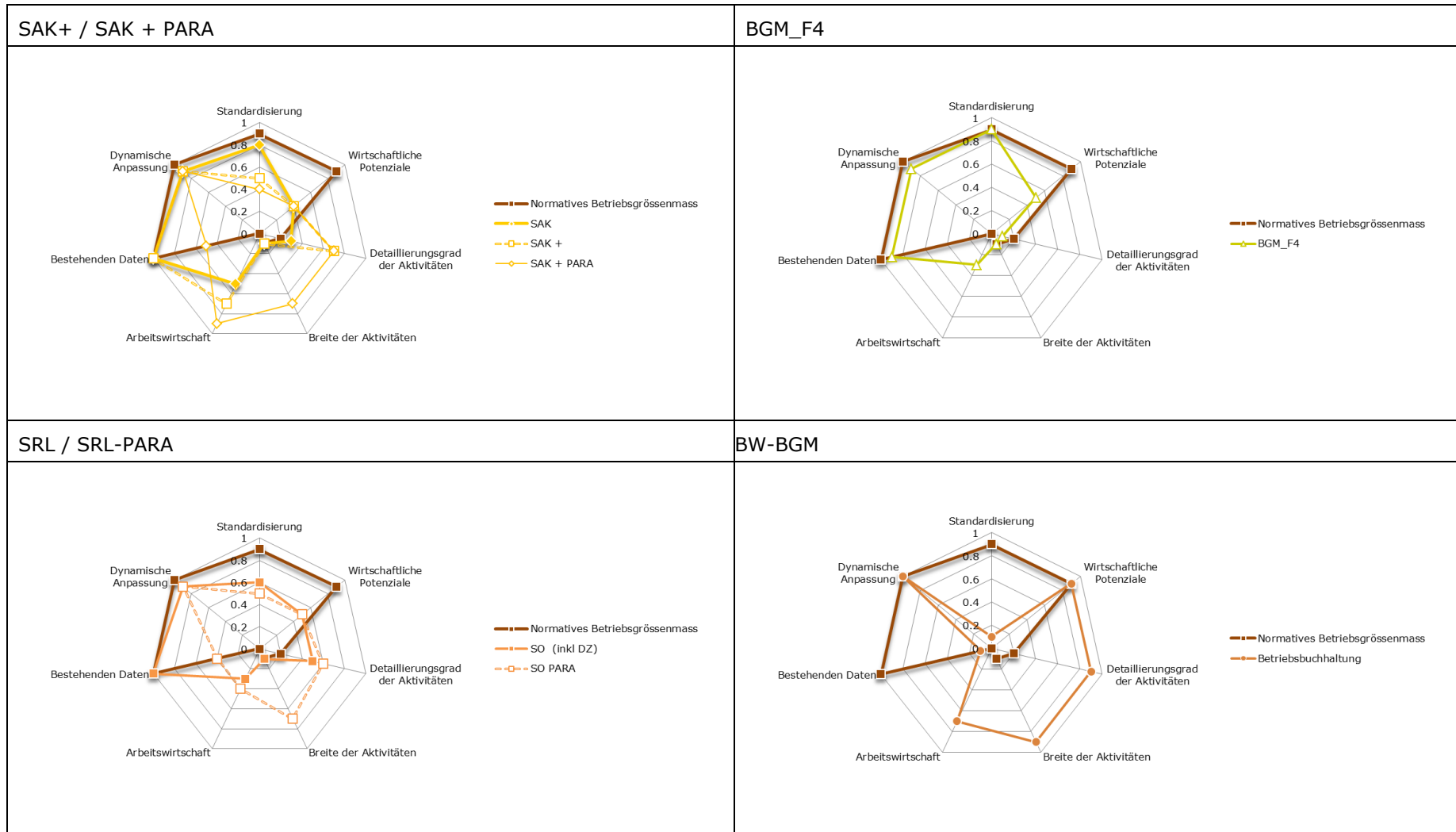
Die hoch standardisierten Masse SAK und BGM_F4 eignen sich als Eintrittskriterium bei Strukturverbesserungen.

Ein zweistufiges Verfahren wäre auch bei anderen Kriterien notwendig.

Mit Fokus kernlandwirtschaftliche Strukturen: keine Berücksichtigung von landwirtschaftsnahen Tätigkeiten in der SVV notwendig.

Beurteilung alternativer Systeme

Tabelle 16: Beurteilung der Zielerreichung alternativer Betriebsgrößenmasse für Strukturverbesserungsmassnahmen



Zielerreichung alternativer Systeme: BGGB

In Bezug auf das BGGB lagen in der Beurteilung der Zielerreichung zwei unterschiedliche Argumentationslinien vor.

Einerseits kann die strukturelle Komponente (Flächenmobilität, Reduzierung der innerlandwirtschaftlichen Konkurrenz) in den Vordergrund gerückt werden. In diesem Fall müsste ein Schwerpunkt bei der Kohärenz zwischen den Strukturverbesserungen und dem BGGB liegen. Die Beurteilung der alternativen Betriebsgrössenmasse fällt in diesem Fall ähnlich aus. Im Vordergrund steht eine möglichst objektive Beurteilung der kernlandwirtschaftlichen Aktivitäten, womit sich die hoch standardisierten und wenig detaillierten Masse wie SAK oder BGM_F4 auch für das BGGB eignen würden. Betriebe, die als landwirtschaftliches Gewerbe gelten, könnten in diesem Fall auch grundsätzlich den Anspruch auf Strukturverbesserungsmassnahmen geltend machen.

Andererseits erfolgt im BGGB keine weiterführende betriebswirtschaftliche Prüfung des Betriebs. Sind die betrieblichen und persönlichen Voraussetzungen erfüllt, gilt der Betrieb automatisch als landwirtschaftliches Gewerbe. Mit Blick auf die ökonomische Diversifizierung der Landwirtschaft und deren Beitrag zur langfristigen Existenz ist es denkbar, der Kohärenz zwischen BGGB und Strukturverbesserungen weniger Beachtung zu schenken. Dies auch mit dem Ziel, dass die Betriebe eine grössere unternehmerische Freiheit erhalten, wenn die administrative Grösse des Betriebs nicht alleine durch die kernlandwirtschaftlichen Aktivitäten definiert ist.

Folgt man dieser zweiten Argumentationslinie, ist es möglich, dass Betriebe keinen Anspruch auf Strukturverbesserungsmassnahmen haben, obwohl sie als landwirtschaftliches Gewerbe von den Vorteilen des BGGB profitieren können. Damit wird tendenziell zwar die Flächenmobilität reduziert und die innerlandwirtschaftliche Konkurrenz erhöht. Mit Blick auf die strukturelle Entwicklung der Landwirtschaft in den letzten Jahren könnte eine Berücksichtigung von landwirtschaftsnahen Tätigkeiten jedoch die Zielerreichung im Bereich des BGGB erhöhen.

Grössenmasse, welche die landwirtschaftsnahen Tätigkeiten berücksichtigen, sind die standardisierten Masse SAK + PARA und SRL-PARA sowie die individuellen, einzelbetrieblichen Masse DAV und BW-BGM. Die Diagramme in Tabelle 17 zeigen, dass die standardisierten Grössenmasse nach wie vor eine Lücke bei der Beurteilung des wirtschaftlichen Potenzials aufweisen. Standardisierte Instrumente können das ökonomische Potenzial eines Betriebs in Bezug auf Arbeitsverdienst oder Einkommen nur ansatzweise abbilden. Dies gelingt mit den betriebswirtschaftlichen Betriebsgrössenmassen, aber nur zum Preis einer einzelbetrieblichen Beurteilung und einer geringeren Objektivität. Damit verdeutlicht sich die Austauschbeziehung zwischen einer objektiven und damit rechtssicheren Bestimmung der administrativen Betriebsgrösse und einem Mass, das die ökonomische Wirtschaftlichkeit gut messen kann.

Als Lösungsansatz wäre es im BGGB denkbar, analog zu den Strukturverbesserungsmassnahmen ein zweistufiges Instrument anzuwenden (vergleiche Kapitel 6.3). In diesem Fall würde ein einfaches, objektives Betriebsgrössenmass als Eintrittskriterium verwendet. Dazu kämen grundsätzlich sämtliche Kriterien der Stufe 1 in Tabelle 12 in Frage. Allerdings gilt auch hier, dass ein detaillierteres Betriebsgrössenmass wie SAK+

BGGB: Objektives auf kernlandwirtschaftliche Aktivitäten fokussiertes Betriebsgrössenmass...

... oder breiteres Betriebsgrössenmass zur Erhöhung der unternehmerischen Freiheit.

Es gibt eine Austauschbeziehung zwischen den Kriterien hohe Standardisierung und Abbildung wirtschaftlicher Potenziale.

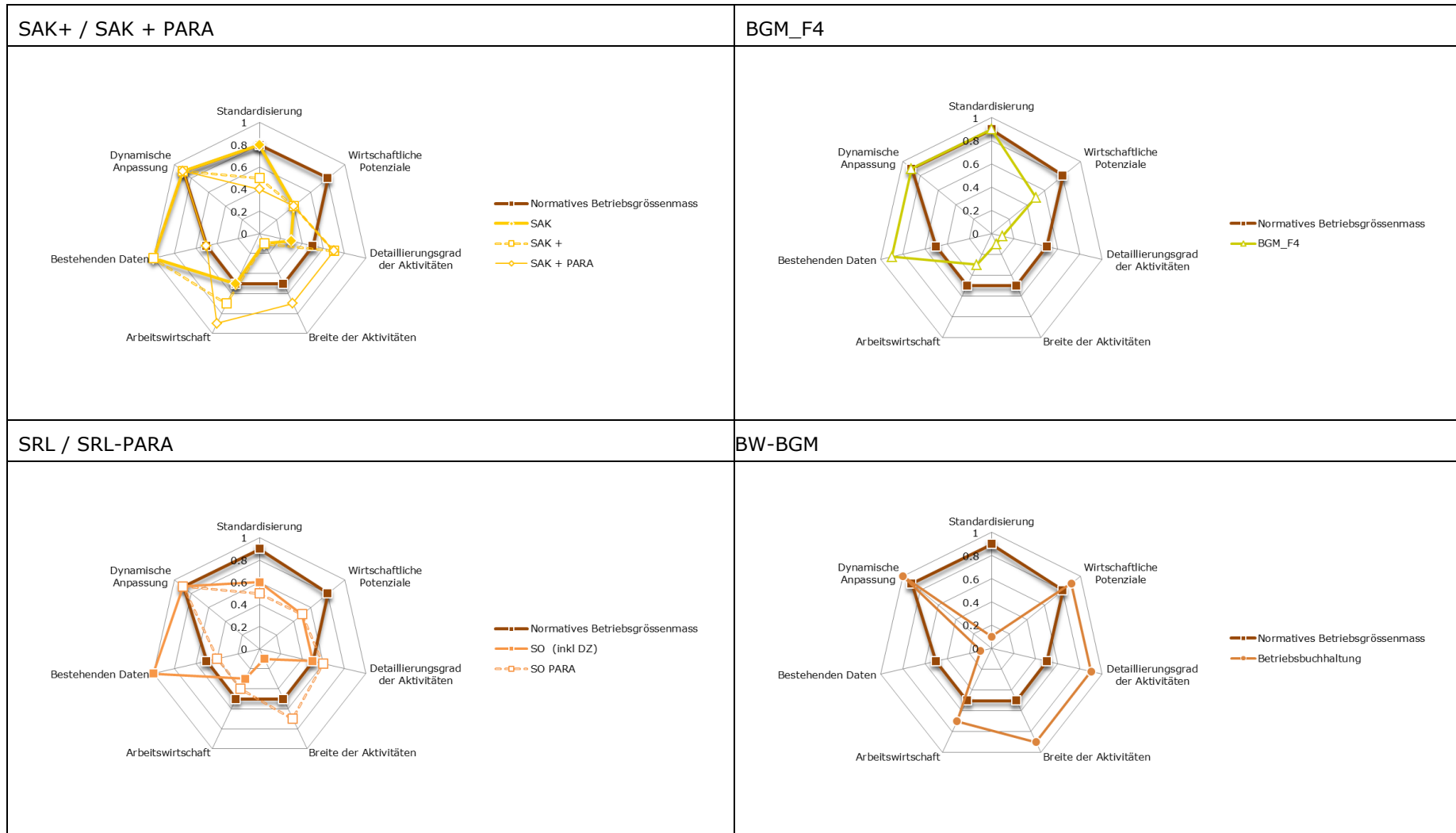
oder SRL den Einfluss des Betriebsleiters erhöhen würde. Auf der zweiten Stufe könnten die Grössenmasse SAK + PARA oder SRL-PARA eingesetzt werden, welche die landwirtschaftsnahen Tätigkeiten mit berücksichtigen. Werden die landwirtschaftsnahen Tätigkeiten erst auf der zweiten Stufe berücksichtigt, würde der landwirtschaftlichen Diversifizierung eine höhere Bedeutung zugewiesen, ohne dass die Bedingung eines minimalen Anteils an kernlandwirtschaftlichen Aktivitäten vernachlässigt würde. Die Anrechnung eines Maximalwerts von landwirtschaftlichen Tätigkeiten an die SAK hätte die gleiche Wirkung und wäre auch in einem einstufigen Verfahren möglich. Die Herausforderung läge dabei in der Kommunizierbarkeit eines Maximalwerts für landwirtschaftsnahe Tätigkeiten.

Ein zweistufiges System kann die Zielerreichung im BGGB erhöhen.

Alternativ könnte ein betriebswirtschaftliches Betriebsgrössenmass verwendet werden. Im Gegensatz zu den Strukturverbesserungsmassnahmen wäre eine Tragbarkeits- bzw. Rentabilitätsrechnung nicht zwingend. Vielmehr könnte man auf buchhalterische Angaben zurückgreifen, welche ohne Annahmen zur Zukunft oder zur zukünftigen Ausrichtung die Wirtschaftlichkeit eines Betriebs beurteilen. In diesem Fall wäre es möglich, auf harte Indikatoren (z.B. finanzielle Stabilität) oder die Ertragswertschätzung selber zurückzugreifen. Die Herausforderungen in einem zweistufigen System, neben der Wahl der Entscheidungskriterien, wurden im Kapitel 6.3 ausgeführt: administrativer Aufwand, Effizienz der Prüfung und rechtliche Gleichbehandlung. Mit Blick auf die verschiedenen Betriebsgrössenmasse bleibt festzuhalten, dass diese Aspekte für sämtliche Alternativen gelten. Wird ein zweistufiges Verfahren gewählt, kann das Betriebsgrössenmass spezifisch auf die Funktion (Kriterium 1 oder 2) ausgerichtet werden und die Zielerreichung im BGGB erhöht werden.

Beurteilung alternativer Systeme

Tabelle 17: Beurteilung der Zielerreichung alternativer Betriebsgrößenmasse in der Gewerbedefinition



7.2 Beurteilung der Akzeptanz unterschiedlicher Systeme

In der Beurteilung des SAK-Systems spielen nicht nur die Zielerreichung, sondern auch die Akzeptanz und die Umsetzbarkeit über die Anwendungsbereiche hinweg eine wichtige Rolle. Im Kapitel 6.4 wurde eine Auswahl von verschiedenen Systemen präsentiert. Um die Zielerreichung gegenüber möglichen Akzeptanzproblemen abwägen zu können, werden diese Systeme anhand der Kriterien Kommunizierbarkeit, einheitliche Anwendung, Kontinuität, und Kohärenz beurteilt. Die entsprechende Einschätzung ist, analog zur Tabelle 14 für die Kriterien der Zielerreichung, in Tabelle 18 mit Pfeilen illustriert. Dabei werden die relativen Änderungen zum Status quo abgebildet. Die politische Stabilität bzw. die politischen Realisierbarkeit wird in einem separaten Unterkapitel 7.3 eingeschätzt. Darin werden die Aspekte der Effektivität und Akzeptanz der verschiedenen Systeme aus einer ganzheitlichen Sicht diskutiert.¹⁴

Kommunizierbarkeit

Die Kommunizierbarkeit bezieht sich darauf, ob das Betriebsgrössenmass in einem System einfach und transparent ist. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass eine Beibehaltung der SAK-Faktoren als Grundlage für das Betriebsgrössenmass zu keiner starken Veränderung der Kommunizierbarkeit des Systems führt. Allerdings ergeben sich in der konkreten Ausgestaltung der jeweiligen Systeme einzelne Abstriche gegenüber dem bestehenden System.

Die Verwendung von unterschiedlichen Quellen als Grundlage für die SAK-Faktoren würde die Transparenz der Faktoren verringern. Im SAK-System besteht bereits heute ein Unterschied in Bezug auf die Berücksichtigung der kernlandwirtschaftlichen Aktivitäten nach Art. 2 Abs. 4 VBB, welche über den effektiven Aufwand und nicht über standardisierte Werte berücksichtigt werden. Die unterschiedliche Herkunft der Daten im System SAK-PARA-SRL würde aber der Transparenz des SAK-Systems entgegenwirken. Die Kommunizierbarkeit wird daher als tiefer eingestuft.

Ebenfalls als schlechter kommunizierbar werden Systeme mit dem einfachen Betriebsgrössenmass BGM_F4 eingeschätzt. Dieses Betriebsgrössenmass entspricht einer dimensionslosen Zahl und weist somit einen hohen Abstraktionsgrad auf. Wie in Tabelle 11 gezeigt, führt ein Wert von 16.9 für BGM_F4 zur gleichen Anzahl ausgeschlossener Betriebe wie 1.0 SAK. Der Wert von 16.9 kann durch verschiedenste Linearkombinationen von LN, Grünland, Spezialkulturen und GVE erreicht werden. Damit entzieht sich das abstrakte Mass einer direkten Interpretation. Wie der Wert zustande kommt, bleibt für die Landwirte eine Black Box. Dies könnte für die Kommunikation als Vorteil gesehen werden, weil im Gegensatz zu den SAK oder einem betriebswirtschaftlichen Mass der

Die Kommunizierbarkeit wird reduziert durch...

... unterschiedliche Datenquellen...

... und abstrakte Grössen.

¹⁴ Die folgenden Ausführungen beruhen auf der Einschätzung der Autoren auf der Basis der geführten Gespräche und Workshops. Die Stakeholder wurden in dieser Beziehung aber nie explizit zu den hier aufgelisteten Systemen befragt, sondern immer nur zu Teilaspekten oder einzelnen Betriebsgrössenmassen. Im Gegensatz zur Evaluation des bestehenden SAK-Systems und zur Beurteilung der Effektivität alternativer Systeme sind die Ausführungen in Bezug auf die Akzeptanz daher weniger breit abgestützt. Dies war aufgrund der beschränkten Anzahl Workshops nicht anders möglich. Aus diesem Grund wurde auch auf eine Darstellung der Spinnendiagramme in Bezug auf die Akzeptanz verzichtet.

einzelne Betrieb keinen Vergleich mit „seinem“ Arbeitseinsatz oder Umsatz vornehmen kann. Gleichzeitig wird die Kommunikation erschwert, wenn aufgrund des fortschreitenden Strukturwandels die Linearkombination zur Berechnung der Betriebsgrösse ändert. Werden die Faktoren angepasst und verliert eine gewisse Anzahl von Betrieben ihre Privilegien, ist die Begründung dafür nicht mehr eindeutig, weil nicht zwischen technischem Fortschritt, preislichen Entwicklungen und politischen Anpassungen unterschieden werden kann. Die Problematik eines abstrakten Betriebsgrössenmasses trat bereits bei der Prüfung einer Anwendung im Bereich der unteren Schwelle für Referenzbetriebe durch die ART und der Mindestgrösse zur Erfassung landwirtschaftlicher Betriebe durch das BFS zu Tage. Für die in diesen Projekten involvierten Stakeholder war klar, dass ein dimensionsloses, abstraktes Grössenmass in der praktischen Anwendung nicht die nötige Nachvollziehbarkeit erreicht.

Einheitliche Anwendung

Mit den Änderungen in der AP14 - 17 nahm die einheitliche Anwendung des Betriebsgrössenmasses SAK zu, indem die Unterschiede zwischen SVV und BGBB aufgelöst wurden. Damit weicht die Anwendung nur noch in der DZV von den übrigen Bereichen ab. Ein generell höherer Detaillierungsgrad der landwirtschaftlichen Tätigkeiten in einem Betriebsgrössenmass würde dazu führen, dass das System auch zwischen der Anwendung in der DZV und derjenigen im BGBB einheitlicher würde. Dies würde für ein System SAK+ oder ein System auf der Basis der Standardrohleistung zutreffen. Die stärkste Angleichung würde durch eine starke Vereinfachung der Eintrittskriterien im BGBB und der SVV zustande kommen. Würde in jedem Fall nur das einfache BGM_F4 als Betriebsgrössenmass verwendet, bestünde der Unterschied zwischen den Anwendungsbereichen nicht mehr im Betriebsgrössenmass, sondern nur noch in der zweistufigen Anwendung, wenn es um die Definition einer langfristigen Existenz geht. Umgekehrt würde ein System, welches für jeden Anwendungsbereich die Zielerreichung maximieren sollte, per Definition eine einheitliche Anwendung ausser Betracht lassen.

Eine einheitliche Anwendung ist machbar, erfordert aber Abstriche bei der Zielerreichung.

Kontinuität des Systems

Mit Blick auf die Kontinuität des Systems ist die Beurteilung einfach. Sämtliche Systeme, welche ein neues Betriebsgrössenmass beinhalten, wären weniger lang in der Agrarpolitik verankert. Die Weiterführung der Verwendung der SAK über sämtliche Anwendungsbereiche wäre mit einer gewissen Anwendungssicherheit verbunden und wäre den Bäuerinnen und Bauern, aber auch allen Akteuren im Vollzug vertraut. Darüber hinaus kann das bestehende SAK-System auf einer mehrjährigen Rechtsprechung aufbauen. Es gibt verschiedene Fälle, die zeigen, wie das Bundesgericht den Sachverhalt interpretiert. Diese rechtliche Grundlage müsste mit einem neuen System zuerst wieder gelegt werden.

Das SAK-System baut auf mehrjähriger Rechtsprechung auf.

Kohärenz

Die Kohärenz eines Systems ist hoch, wenn das Betriebsgrössenmass widerspruchsfrei angewendet werden kann. Dabei stehen drei potenzielle agrarpolitische Zielkonflikte im Vordergrund, die einer Abwägung bedürfen.

Kohärenz muss berücksichtigt werden in Bezug auf...

...die Raumplanung, den Agrarstrukturwandel und die dynamische Anpassung.













































Erstens fokussiert die Raumplanung klar auf kernlandwirtschaftliche Aktivitäten. Wenn bei der Gewerbedefinition landwirtschaftsnahe Tätigkeiten berücksichtigt werden, entsteht zwischen diesen beiden Anwendungsbereichen ein Zielkonflikt. Zweitens besteht ein Zielkonflikt zwischen der Förderung von professionellen (grösseren) landwirtschaftlichen Betrieben mittels Strukturverbesserungsmassnahmen und der stärkeren Berücksichtigung der betrieblichen Diversität im BGGB und damit einer geringeren Flächenmobilität. Drittens kann ein Zielkonflikt entstehen, wenn die dynamische Anpassung in einem System in gewissen Anwendungsbereichen erwünscht ist und in anderen nicht.

Die Berücksichtigung landwirtschaftsnahe Tätigkeiten verstärkt tendenziell Zielkonflikte.

Vor diesem Hintergrund würde eine explizite Berücksichtigung der landwirtschaftsnahen Tätigkeiten in den entsprechenden Systemen zu einer Verstärkung der Zielkonflikte führen, sowohl in Bezug auf die Raumplanung als auch bezüglich der Förderung professioneller Betriebe. Das Ausmass des Zielkonflikts in einem zweistufigen System würde wesentlich dadurch bestimmt, wie hoch die Eintrittsschwelle für das erste Kriterium gewählt wird. Mit Blick auf die Kohärenz weisen aber auch die SRL-Systeme ohne landwirtschaftsnahe Tätigkeiten einen Nachteil auf, weil sie die Anpassung der Faktoren den Marktentwicklungen überlassen. Dadurch verstärken sich die Zielkonflikte zwischen denjenigen Anwendungsbereichen, für die eine Anpassung an den Strukturwandel zwingend ist (z.B. Strukturverbesserungen) und denjenigen Bereichen, für welche die Anpassung eher problematisch sein kann (z.B. DZ-Untergrenze).

Beurteilung alternativer Systeme

Tabelle 18: Beurteilung der Kriterien zur Akzeptanz alternativer Systeme im Vergleich zum heutigen SAK-System

	SAK Prüfung PARA	SAK Prüfung	SAK PARA SRL	SAK PARA GAV	SAK +	SAK	SRL Prü- fung	SRL DZ Prüfung	SRL DZ PARA	BGM Prüfung	Zielerrei- chung max.
Kommunizier- barkeit											
Einheitliche Anwendung											
Kontinuität des Systems											
Kohärenz											

7.3 Zusammenfassende Beurteilung alternativer Systeme

In diesem Kapitel werden die Argumente aus den vorangegangenen Unterkapiteln mit Blick auf die Zielerreichung und Akzeptanz zusammengefasst. Aus einer ganzheitlichen Perspektive kann auch die politische Realisierbarkeit alternativer Systeme angesprochen werden. Es muss allerdings festgehalten werden, dass die Beurteilung der politischen Realisierbarkeit letztendlich erst in der Praxis erfolgen kann. Ob ein System von den politischen Interessenvertretern akzeptiert wird oder nicht, hängt von verschiedensten (Begleit-)Faktoren, dem Zeitpunkt und den Umständen der Umsetzung ab. In Tabelle 19 werden die Vor- und Nachteile der verschiedenen Systeme ungewichtet aufgelistet.

Vorteile SAK:
Einfachheit,
Objektivität,
Kohärenz, Kontinuität.

Vorteile SAK+:
Berücksichtigung
Arbeitsaufwand,
einfache Anpassung
an zeitliche
Dynamik.

**Vorteil eines
zweistufigen
Systems:** hohe
Objektivität und
Berücksichtigung
des Arbeitsaufwands
bzw. der
Wirtschaftlichkeit.

- **1. SAK-System:** Die Vor- und Nachteile des Systems wurden im Kapitel 5 ausführlich diskutiert. Die Vorteile können mit den Stichworten Einfachheit, Objektivität, Kohärenz und Kontinuität zusammengefasst werden. Als Nachteile stehen die Zielerreichung im BGGB und die Frage nach der Anpassung der Faktoren an den technischen Fortschritt im Vordergrund.
- **2. SAK+:** Die Einfachheit, Kohärenz und Kontinuität des bestehenden SAK-Systems würden in diesem System erhalten bleiben. Der effektive Arbeitszeitaufwand wäre in diesem System besser abgebildet. Darüber hinaus kann durch die Berücksichtigung von Grösseneffekten bei der Berechnung der SAK-Faktoren die Problematik der dynamischen Anpassung abgeschwächt werden. Allerdings sind mit dieser grössenabhängigen Differenzierung auch Nachteile verbunden. Die Beeinflussbarkeit der administrativen Betriebsgrösse durch den Betriebsleiter nimmt zu, indem der Betriebsleiter durch seine Kulturwahl stärker als im bestehenden System mitbestimmt, wie gross der Betrieb ist. Diese Flexibilität reduziert die Rechtssicherheit und führt unter Umständen zu einer Ungleichbehandlung von Betrieben mit unterschiedlicher Produktionsflexibilität (z.B. zwischen Berg- und Talbetrieben). Zudem werden nach wie vor keine wirtschaftlichen Kriterien für die Beurteilung des Gewerbestatus beigezogen. Die Umsetzung, in erster Linie mit Blick auf die technische Implementierung von Grössendegressionen, wäre aber deutlich komplexer als mit dem bestehenden SAK-System.
- **3. SAK & zweistufiges System:** Auch in diesem System wären Einfachheit, Kohärenz und Kontinuität grösstenteils gesichert. Im Gegensatz zum System SAK+ würde die Objektivität (Standardisierung) hoch bleiben. Der Nachteil wäre, dass durch die einzelbetriebliche Prüfung auf Seiten der Behörden und wohl auch bei den Betrieben ein Mehraufwand entstehen würde. Dieser Aufwand ist abhängig von der Umsetzung der zweiten Stufe. Insbesondere ob die Prüfung nur zusätzlich die landwirtschaftsnahen Tätigkeiten berücksichtigen, oder ob eine detaillierte, betriebswirtschaftliche Prüfung erfolgen soll. Die Art der vertieften Prüfung hätte unterschiedliche Konsequenzen:
 - a) Werden die landwirtschaftsnahen Tätigkeiten über Werte aus dem Arbeitsvoranschlag integriert, so können diese in konsistenter Weise berücksichtigt werden. Der Bezug zu den wirtschaftlichen Potenzialen des Betriebs würde sich leicht verbessern. Die grosse Heterogenität der landwirtschaftsnahen Tätigkeiten stellt in diesem Kontext jedoch ein Problem dar und eine Referenzgrösse (Anzahl Betten, m2 Verkaufsladen oder ähnliches)

wäre nur schwer zu bestimmen. Eine Umsetzung dieses Systems erscheint daher gar nicht praktikabel. Die Berücksichtigung des effektiven Arbeitseinsatzes hätte den Nachteil, dass die Beeinflussbarkeit der administrativen Betriebsgrösse zunimmt. In beiden Fällen würde zusätzlich die Kohärenz zum RPG in Frage gestellt. Wenn bereits Betriebe mit wenig Kernlandwirtschaft als Gewerbe gelten würden, würde dies den zentralen Anliegen der Raumplanung (nur Kernlandwirtschaft ist zonenkonform, landwirtschaftsnahe Tätigkeiten möglichst in bestehenden Gebäuden) entgegenwirken.

- b) Die landwirtschaftsnahen Tätigkeiten werden in diesem System berücksichtigt, indem SAK-Faktoren über den effektiven Umsatz hergeleitet werden. Der Vorteil ist, dass damit ein indirekter Bezug zur Wirtschaftlichkeit der Betriebe mit landwirtschaftsnahen Tätigkeiten gemacht werden kann. Es bleibt aber festzuhalten, dass der Bezug zu den für eine langfristige Existenz relevanten Indikatoren wie Einkommen oder Eigenkapitalbildung nur schwach ist. Betriebe mit viel Umsatz würden dadurch gegenüber anderen Betrieben mit gleicher betriebswirtschaftlichen Voraussetzungen bevorzugt. Zudem stellt eine Ableitung der SAK-Faktoren über Umsatzzahlen ein Systembruch dar. Die Kohärenz des SAK-Systems würde dadurch reduziert. Zudem besteht eine gewisse Unsicherheit in Bezug auf die Herleitung der Faktoren aus der ZA. Die Angaben in Bezug auf die Jahresarbeitszeit beruhen dort auf den Angaben der Arbeitskräfte und entsprechen nicht einem verifizierten, effektiven Arbeitsaufwand.
- c) Erfolgt die zweite Stufe der Gewerbestellung durch eine einzelbetriebliche Prüfung der Wirtschaftlichkeit, dann würde dieses System es erlauben, das Kriterium "wirtschaftliches Potenzial" stärker als im bestehenden System zu berücksichtigen. Der Nachteil wäre, dass eine Rechtsunsicherheit entstehen kann, wenn "weiche" Faktoren in der Prüfung berücksichtigt werden müssten. Aufgrund der fehlenden Standardisierung könnten daher auch Betriebe mit eigentlich gleichen betriebswirtschaftlichen Grundlagen unterschiedlich beurteilt werden. Wird das "wirtschaftliche Potenzial" mittels harten, standardisierten Faktoren (beispielsweise finanzielle Stabilität) beurteilt, könnte die Rechtssicherheit gestärkt werden. Der Nachteil ist, dass dadurch ein gewisser Mehraufwand entstehen kann. Einerseits für die Landwirte, weil sie Buchhaltungszahlen zur Verfügung stellen müssen. Andererseits auch für die Verwaltung, welche die entsprechenden Unterlagen prüfen müsste.
- d) In diesem System erfolgt die zweite Stufe der Gewerbestellung durch eine einzelbetriebliche Prüfung der Wirtschaftlichkeit nur, sofern der Betrieb landwirtschaftsnahe Tätigkeiten aufweist. In diesem Fall ist die Eintrittsschwelle gegenüber dem Fall c) erhöht, weil keine Betriebe ohne landwirtschaftsnahe Tätigkeiten vertieft geprüft würden. Das hätte die Vorteile, dass weniger Betriebe geprüft würden und damit der administrative Aufwand etwas geringer wäre und, dass die Anliegen der Raumplanung weniger tangiert würden und damit die Verbindung zum RPG aufgrund der höheren Anforderungen an den Arbeitszeitaufwand auf den Betrieben möglicherweise aufrecht erhalten bleiben könnte.

- **4. Standard-Rohleistung:** In diesem System würde die SAK durch ein Betriebsgrössenmass, welches auf ökonomischen Grundlagen beruht, abgelöst. Die Vorteile wären, dass auch ein SRL-System einfach und standardisiert ist. Ausserdem bestünde kein Bezug mehr zu arbeitswirtschaftlichen Begriffen. Dadurch könnte einerseits das Problem vermieden werden, dass viele Stakeholder in der Standardar-

Die Vorteile eines SRL-Systems: ökonomische Daten-Grundlage, Einfachheit, Standardisierung.

beitskraft ihren effektiven Arbeitsaufwand widerspiegelt sehen möchten, was der Funktion eines Betriebsgrössenmass widerspricht. Andererseits würde aber in diesem System der Arbeitsaufwand einfach durch die Rohleistung ersetzt. Betriebe mit höheren Rohleistungen pro ha oder GVE würden sich genauso benachteiligt fühlen, wie diejenigen Betriebe, welche im SAK-System ihren effektiven Arbeitsaufwand nicht wiedergespiegelt sehen. Die Umsetzung eines SRL-Systems kann weiter in drei Unterkategorien mit unterschiedlichen Zielbezügen unterteilt werden:

- a) SRL-Faktoren, die unabhängig von den Direktzahlungen berechnet werden, würden zu einem System führen, das sich stark an die Vorgaben des Standard-Outputs anlehnt. Der Vorteil dieses Systems läge in erster Linie in der einfachen Anwendung und dem Umstand, dass der entsprechende Faktor nicht durch Veränderungen bei den Direktzahlungen beeinflusst wird. Die SRL weist dadurch eine gewisse Robustheit gegenüber den nachfolgenden Systemen 4b und 4c auf. Die Nachteile sind, dass mit dem höheren Detaillierungsgrad die Beeinflussbarkeit zunimmt und die Objektivität tiefer einzuschätzen ist als im bestehenden SAK-System. Die gemeinwirtschaftlichen Leistungen wären in diesem System nur über die Kopplung an die Marktgüter berücksichtigt. Zudem würde der Systemwechsel Unsicherheiten verursachen und die Kontinuität des bestehenden Systems nicht erhalten. Schliesslich würde die dynamische Anpassung direkt durch den Markt bestimmt. Sinken die Preise im Fünf-Jahres-Mittel, werden die Betriebe aus administrativer Sicht kleiner. Damit überlässt man die dynamische Anpassung den Marktentwicklungen, die durch verschiedene Faktoren geprägt ist. Beispielsweise hätte die Öffnung der Märkte im Rahmen eines Freihandelsabkommens mit der EU direkte Auswirkungen auf die Bestimmung der Betriebsgrösse im BGGB. Aus dieser Perspektive scheint eine Umsetzung dieses Systems wenig praktikabel.
- b) Werden in die Berechnung der SRL-Faktoren die Direktzahlungen mit einbezogen (siehe 6.1), bestünde der Vorteil gegenüber dem obigen System 4a darin, dass die gemeinwirtschaftlichen Leistungen in der Bestimmung der administrativen Betriebsgrösse berücksichtigt werden. Ein zusätzlicher Nachteil dieser Anpassung wäre, dass die Betriebsgrösse an das Direktzahlungssystem gekoppelt wird. Eine Änderung des Direktzahlungssystems würde sich direkt auch auf die administrative Betriebsgrösse auswirken.
- c) In dieser Variante werden die SRL-Faktoren in der Gewerbedefinition durch die landwirtschaftsnahen Tätigkeiten nach effektivem Umsatz ergänzt. Damit würden ein zweistufiges System im BGGB überflüssig und der administrative Aufwand im Vergleich zu einer betriebspezifischen Prüfung reduziert. Zudem könnten die landwirtschaftsnahen Tätigkeiten konsistent (d.h. in Umsatzgrössen) in das System eingebaut werden. Allerdings gelten auch hier die gleichen Vorbehalte wie bei der Berücksichtigung der landwirtschaftsnahen Tätigkeiten im SAK-System. Die Heterogenität der Aktivitäten resultiert entweder in einer sehr hohen Aggregation der verschiedenen Tätigkeiten oder in einer Berücksichtigung des effektiven Umsatzes analog zur Berücksichtigung des effektiven Aufwandes im SAK-System. Damit verbunden ist eine stärkere Beeinflussbarkeit der Betriebsgrösse durch den Landwirt und letzten Endes wiederum die Infragestellung der Kohärenz mit der Raumplanung. Wenn die Betriebe durch eine Erhöhung der Umsätze aus landwirtschaftsnahen Tätigkeiten den Gewerbestatus erlangen können, wer-

den die Ziele der Raumplanung im Kern aufgeweicht. Entsprechend wäre es wohl schwierig, die Anerkennung des Gewerbes im RPG aufrecht zu erhalten.

- **5. Abstraktes Betriebsgrössenmass & zweistufiges System:** Dieses System würde gegenüber dem SAK-System einer zusätzlichen Vereinfachung und einer Steigerung der Objektivität entsprechen. Der Fokus wäre noch stärker auf die produzierende Landwirtschaft gerichtet und der Einbezug von landwirtschaftsnahen Tätigkeiten bzw. der kernlandwirtschaftlichen Aufbereitung, Lagerung und Verkauf von hofeigenen Produkten, nur bedingt möglich. Der Vorteil dieses Systems wäre analog zu einem SRL-System, dass der Begriff der Arbeit in der administrativen Definition der Betriebsgrösse nicht mehr vorkommt. Damit würden die Ansprüche der Stakeholder an die Wiedergabe des effektiven Arbeitszeitaufwandes hinfällig. Dieser Vorteil gegenüber dem bestehenden System ist aber gleichzeitig mit einer neuen Herausforderung verbunden. Ein dimensionsloses Betriebsgrössenmass ist nicht transparent und damit nicht einfach zu kommunizieren. Die Entwicklung eines abstrakten Betriebsgrössenmasses über die Zeit wäre einerseits durch eine Anpassung der Relationen zwischen den physischen Merkmalen möglich, andererseits durch eine Anpassung der Schwellen. In beiden Fällen liegt zwar eine Regression mit einem wirtschaftlichen Grössenmass zugrunde, die Nachvollziehbarkeit für die Stakeholder bleibt wegen der Abstraktion jedoch eingeschränkt.
- **6. System individuelle Zielerreichung in Anwendungsbereichen** Ein solches System erhöht die Zielerreichung in den einzelnen Anwendungsbereichen und minimiert gleichzeitig den administrativen Aufwand in den Teilbereichen. Die Herausforderung einer Fokussierung der Betriebsgrössenmasse auf die Zielerreichung liegt darin, dass die Indikatoren in Bezug auf die Akzeptanz schlechter als das bestehende System abschneiden. Der Nachteil wäre, dass mit SAK+ und einem physischen BGM zwei unterschiedliche Kriterien für die Betriebsgrösse nebeneinander bestehen würden. Es gäbe daher keine einheitliche Anwendung mehr. Auch die Kontinuität des bestehenden Systems wäre nicht mehr vorhanden. Schliesslich würde sich die Kommunizierbarkeit einer dimensionslosen Grösse gegenüber heute kaum verbessern.

Die Vorteile eines abstrakten BGM sind Einfachheit, hohe Objektivität und kein Bezug zur Arbeit.

Vorteil des Systems Zielerreichung: effektive Steuerung.

Beurteilung alternativer Systeme

Tabelle 19: Alternativen zum SAK-System: ungewichtete Übersicht von Vor- und Nachteilen

	Vorteile		Nachteile	
	Zielerreichung	Akzeptanz	Zielerreichung	Akzeptanz
1	Objektivität (relativ hohe Standardisierung)	Einfachheit im Vollzug, Kohärenz, Kontinuität	Dynamische Anpassung, Zielerreichung BGBB tief	Kommunizierbarkeit des technischen Fortschritts
2	Berücksichtigung Arbeit, Grösse, Degression der Faktoren	Näher beim Arbeitsaufwand (bessere Kommunikation), einheitliche Anwendung	Kein wirtschaftliches Potenzial, höhere Beeinflussbarkeit	
3a	Berücksichtigung landwirtschaftsnaher Tätigkeiten in BGBB		Einbezug Paralandwirtschaft schwierig, höhere Beeinflussbarkeit	Kohärenz RPG und SVV in Frage gestellt, keine einheitliche Anwendung.
3b		Unterschiedlich Datengrundlage für Faktoren PARA	Höhere Beeinflussbarkeit	
3c	Berücksichtigung wirtschaftlicher Potenziale in BGBB		Mit "weichen" Faktoren Ungleichbehandlung der Betriebe möglich.	Höherer administrativer Aufwand (Landwirt und Kantone)
3d	Landwirtschaftsnaher Tätigkeiten in BGBB basierend auf ökonomischen Grundlagen			Höherer administrativer Aufwand, Kohärenz RPG und SVV in Frage gestellt.
4a	Ökonomische Grundlagen	Einfachheit, kein Bezug zum Begriff Arbeit, einheitliche Anwendung	Höhere Beeinflussbarkeit, schwache Korrelation mit wirtschaftlichem Potenzial, keine Steuerung der dynamischen Anpassung (geschieht über Marktentwicklung), keine Berücksichtigung von	Neues System (tiefe Kontinuität), mit PARA Kohärenz RPG und SVV in Frage gestellt, Höherer administrativer Aufwand zur Gewerbeprüfung (Landwirt und Kantone)

Beurteilung alternativer Systeme

			gemeinwirtschaftlichen Leistungen.	
4b			Berücksichtigung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen.	
4c	Kohärenter Einbezug von landwirtschaftsnahen Tätigkeiten	Einstufige Prüfung möglich	Höhere Beeinflussbarkeit	Keine Kontinuität des Systems, Kohärenz zu RPG und SVV in Frage gestellt
5	Objektivität, dynamische Anpassung bei stabilen politischen Verhältnissen	Einheitliche Anwendung, kein Bezug zur Arbeit		Abstrakt, tiefe Kommunizierbarkeit, Höherer administrativer Aufwand (Landwirt und Kantone), mit Berücksichtigung PARA Kohärenz zu RPG und SVV in Frage gestellt
6	Verbesserte Zielerreichung in allen Anwendungsbereichen	Einfachheit, Bezug zum Begriff Arbeit wo nötig		Komplizierteres System, uneinheitliche Anwendung (SAK+ und BGM), mit Berücksichtigung PARA Kohärenz zu RPG und SVV in Frage gestellt

7.4 Fazit Beurteilung unterschiedlicher Systeme

Der Vergleich der ausgewählten Systeme zeigt zwei zentrale Aspekte.

Einerseits besteht ein klarer Unterschied zwischen der Verwendung eines Betriebsgrössenmasses in der Direktzahlungsverordnung und den anderen Anwendungsbereichen. Die Administration der DZV ist auf rechnergestützte, jährlich wiederkehrende Berechnung der Betriebsgrösse angewiesen. Dazu kommen nur Betriebsgrössenmasse in Frage, die auf bestehenden, schnell verfügbaren Daten beruhen. Im Gegensatz dazu spielt die Verfügbarkeit von bestehenden Daten für die Strukturverbesserungsmassnahmen und die Gewerbedefinition eine relevante, aber weniger bedeutende Rolle. In diesen Bereichen spielt die Beurteilung der langfristigen wirtschaftlichen Existenz die zentrale Rolle. Systeme, welche daher einheitlich über die verschiedenen Anwendungsbereiche angewendet werden, eröffnen Zielkonflikte zwischen der Standardisierung bzw. des Betriebsleitereinflusses und der Abbildung wirtschaftlicher Potenziale. Keines der analysierten Betriebsgrössenmasse kann diesen Zielkonflikt lösen. Eine einheitliche Anwendung des Systems in Kombination mit einer hohen Zielerreichung würde deshalb in jedem Fall bedingen, dass für die Zwecke der SVV und des BGGB ein zweistufiges System zur Anwendung kommt.

Andererseits zeigen die Vor- und Nachteile, dass keines der ausgewählten Systeme in jedem Anwendungsbereich eine Verbesserung bringen würde. Damit erhalten die hohe Kontinuität und die Kohärenz des bestehenden Systems zusätzliches Gewicht. Die Anpassung eines zurzeit funktionierenden Systems ist mit Anpassungsbedarf entlang der gesamten Regulierungskette (vom Landwirt über die Kantone bis zu den Kreditkassen und dem Bundesamt für Landwirtschaft) und damit mit hohen Unsicherheiten in der Umsetzung, insbesondere auch im Bereich der Rechtsprechung, verbunden. Die damit verbundenen Opportunitätskosten müssen als hoch eingeschätzt werden. Darüber hinaus hat ein SAK-System den Vorteil, dass es weniger stark von Politikänderungen (Markttöffnung, Direktzahlungen) betroffen ist als andere Systeme, die auf wirtschaftlichen Kennzahlen beruhen.

Die Vor- und Nachteile der verschiedenen Alternativen zur SAK sind ungewichtet dargestellt. Trotz drei intensiven Workshops mit den Stakeholdern war es in der vorliegenden Arbeit nicht möglich, eine von den Stakeholdern durchgeführte Gewichtung der einzelnen Kriterien vorzunehmen. Diese hätte es möglich gemacht, auch eine Rangierung der präferierten Alternativen durchzuführen.

8 Diskussion und Schlussfolgerungen

8.1 Herausforderungen einer Weiterentwicklung

In der Evaluation des bestehenden SAK-Systems und der Beurteilung einer Weiterentwicklung bzw. eines alternativen Systems zur Bestimmung der Betriebsgrösse sind vier kritisch Aspekte als zentrale Diskussionspunkte aufgetaucht: i) die Berücksichtigung der zeitlichen Dynamik im Betriebsgrössenmass, ii) der Einbezug der landwirtschaftsnahen Tätigkeiten, iii) das Verhältnis zwischen Kernlandwirtschaft und landwirtschaftsnahen Tätigkeiten, sowie iv) die Rechtssicherheit.

Zeitliche Dynamik

Eine Standardisierung über die Zeit in Anlehnung an die Definition von Luder (2003) führt dazu, dass die grundlegenden Faktoren eines Betriebsgrössenmasses im Zeitverlauf angepasst werden müssen: an den technischen Fortschritt bei arbeitswirtschaftlichen Systemen, an die strukturelle Entwicklung im System mit physischen Faktoren oder an die Preis- resp. Kostenentwicklung in einem System mit ökonomischen Grundlagen. Dieser Aspekt scheint unter Experten und Stakeholdern unbestritten. Der Kern des Problems liegt aber darin, dass eine mittlere Entwicklung des Sektors kontinuierlich verläuft, während der Einzelbetrieb die Zusammensetzung seiner Inputfaktoren Kapital, Arbeit und Boden diskontinuierlich verändert. Ist die Anpassung der Faktoren mit einem relativ grossen Sprung verbunden (wie in der Botschaft der AP14 - 17 für das SAK-System vorgesehen), dann ändert sich die administrative Betriebsgrösse für viele Betriebe, ohne dass sich die landwirtschaftliche Produktion verändert hätte. Verliert ein Teil der landwirtschaftlichen Betriebe entsprechende Privilegien (Direktzahlungen, Investitionskredite, Übernahme als Gewerbe etc.), reduziert sich die politische Akzeptanz des entsprechenden Systems.

Standardisierung erfordert unabhängig vom System eine Anpassung an die strukturellen Entwicklungen.

Dieser Aspekt ist vom gewählten System unabhängig, da Sprünge oder starke Veränderungen in allen Systemen vorkommen können. Um die Kontinuität des Systems und damit auch eine hohe Investitionssicherheit für die Betriebe sicherzustellen, ist es von Vorteil, wenn der Anpassungsmechanismus des Betriebsgrössenmasses über die agrarstrukturelle Entwicklung im Voraus (gesetzlich) definiert wird. In einem SRL-System wäre die Anpassung durch die Wahl des rollenden Mittels (z.B. fünf Jahre) bestimmt. Die Betriebsgrösse würde sich automatisch den Marktentwicklungen der letzten Jahre anpassen. Die Anpassungsschritte könnten jährlich oder in einem Mehrjahrestakt erfolgen. Der Vorteil liegt darin, dass effektive Veränderungen am Markt und bei den Direktzahlungen (falls in der SRL integriert) sich direkt in der Entwicklung der wirtschaftlichen Betriebsgrösse niederschlagen, wenn auch mit einer gewissen Verzögerung. Aus einer anderen Optik liegt darin jedoch auch ein Nachteil, weil Preise und Direktzahlungen in hohem Masse politisch gesteuert werden. Dadurch beeinflussen agrarpolitische Entscheidungen gleichzeitig das Einkommen und die Eintrittskriterien in den verschiedenen Anwendungsbereichen. Diese zusätzliche Komplexität verursacht schwer durchschaubare Rückkoppelungen und letztlich eine Überbestimmung des Systems.

In einem SAK-System könnte die Anpassung beispielsweise über einen Index erfolgen. Überschreitet der Index des technischen Fortschritts (gemittelt über eine Anzahl Jahre) beispielsweise einen Wert von 110% gegenüber dem Mittel aus ausgewählten Referenzjahren, würde eine entsprechende Anpassung der SAK-Faktoren vorgenommen (analog zu einem Teuerungsindex). Alternativ könnte ein fixer Anpassungsrhythmus festgelegt werden, z.B. alle vier Jahre im Rahmen der Agrarreformetappen. Dies würde die Anpassung der Faktoren institutionalisieren und weniger zum Spielball der politischen Interessen machen. Mit Blick auf die Weiterentwicklung des SAK-Systems wäre es auch möglich, den Effekt grosser Anpassungen abzufedern, indem beispielsweise die Betriebsgrösse in den SAK-Faktoren spezifisch berücksichtigt würden (siehe System SAK+). In diesem Fall liessen sich der technische Fortschritt und damit der Wachstumsdruck auf kleinere Betriebe (empirisch verankert) verringern.

Schliesslich stellt sich die Frage, ob die Abgrenzung von Hobby-Betrieben ebenfalls an den agrarstrukturellen Wandel angepasst werden soll. Mit Blick auf die einheitliche Anwendung und damit die Umsetzbarkeit des Systems ist dies sinnvoll. Damit verbunden ist aber, dass Betriebe in der Nähe der DZ Untergrenze ebenfalls zu einem "durchschnittlichen" Wachstum gezwungen werden und damit die innerlandwirtschaftliche Konkurrenz zunimmt. In der Realität ist die Anpassung der Faktoren stärker durch die Anpassung der Produktionssysteme (von Anbinde- zu Laufstall) und weniger durch den eigentlichen technischen Fortschritt getrieben (vgl. Abschnitt 4.2). Kleine Betriebe in der Nähe der Schwelle zur Abgrenzung von Hobby-Betrieben sind deshalb weit weniger stark vom technischen Fortschritt (Strukturwandel und technologische Änderungen) betroffen als grössere Betriebe. Zudem handelt es sich in der Regel um Nebenerwerbsbetriebe mit ausserlandwirtschaftlichen Einkommen. Wird die Landwirtschaft auf diesen Betrieben quersubventioniert, dann kann davon ausgegangen werden, dass diese Betriebe eine relativ hohe Zahlungsbereitschaft für zusätzliche (Pacht-)Flächen aufweisen. Dadurch wird der Flächentransfer von kleinen zu grösseren Betrieben konkurriert. Ist dieser Effekt aus agrarstruktureller Sicht nicht erwünscht, könnte für die Abgrenzung von Hobby-Betrieben eine statische Grenze eingeführt werden oder, systemkonformer, die Schwelle jeweils nach unten angepasst werden, wenn die Faktoren dem technischen Fortschritt angepasst werden.

In diesem Punkt würde auch ein rein administratives Eintrittskriterium, z.B. die Höhe der Direktzahlungen (allerdings ohne freiwillige Programme) einen Mehrwert bieten. In diesem Fall könnte die Untergrenze in der DZV von den Strukturentwicklungen getrennt werden. Die Herausforderung dabei ist, dass dadurch unter Umständen die Effizienz der Direktzahlungen sinkt. Um dies abklären zu können, bräuchte es jedoch eine konkrete Annahme zur Schwelle der Direktzahlungen und eine Analyse der damit neu berücksichtigten oder ausgeschlossenen Betriebe. Damit verbunden wäre auch die Annahme, dass auch Betriebe, die im bestehenden Konzept als Hobby-Betriebe definiert sind, Direktzahlungen erhalten sollen, sofern es der administrative Aufwand rechtfertigt.

Umgekehrt würde sich diese Einschätzung ändern, wenn das bestehende Konzept der Direktzahlungen so geändert würde, dass die Untergrenze explizit zum Zweck der Förderung des Strukturwandels benutzt würde.

Berücksichtigung landwirtschaftsnaher Tätigkeiten

Die Berücksichtigung der landwirtschaftsnahen Tätigkeiten in einem Betriebsgrössenmass ist grundsätzlich möglich wie die Beispiele SAK + PARA und SRL-PARA zeigen. Es besteht aber die Schwierigkeit, dass die Datenlage zur Standardisierung landwirtschaftsnaher Tätigkeiten, im Gegensatz zu den produktionsorientierten Aktivitäten, schlechter ist. Dies hat insbesondere mit der Heterogenität in der Diversifizierung der Landwirtschaft zu tun. Eine Standardisierung dieser Tätigkeiten kann folglich nur auf einer hohen Aggregationsebene oder mit effektiven Zahlen (Arbeitszeitaufwand bzw. Umsatz) gelingen.

Letzteres wird im Fall der Aufbereitung, Lagerung und Vermarktung von hofeigenen Produkten bereits im bestehenden SAK-System umgesetzt. Darin enthalten ist auch die klassische Direktvermarktung. Diese gehört zur Kernlandwirtschaft und nicht etwa zu den landwirtschaftsnahen Tätigkeiten. Da sich fast 60% der paralandwirtschaftlichen Aktivitäten in der ZA auf die Direktvermarktung beziehen und damit zur Kernlandwirtschaft zu rechnen sind, reduziert sich die Datengrundlage für eine Standardisierung der landwirtschaftsnahen Tätigkeiten noch stärker.

Die Problematik der fehlenden Datengrundlage für die Standardisierung ist, dass die Beeinflussbarkeit der Betriebsgrösse zunimmt und die Gleichbehandlung der Betriebe schwieriger wird. Weder der effektive Arbeitszeitaufwand noch der erzielte Umsatz können in einen direkten Bezug zur "langfristigen Existenz" eines Betriebes gesetzt werden. Die Ziellücke, welche im bestehenden System in Bezug auf das BGGB besteht, kann daher auch unter der Berücksichtigung von landwirtschaftsnahen Tätigkeiten im entsprechenden Betriebsgrössenmass nur ungenügend korrigiert werden. Ein zweistufiges System mit einer einzelbetrieblichen betriebswirtschaftlichen Prüfung erscheint in diesem Kontext vielversprechender. Dabei stellt sich die grundsätzliche Frage, ob landwirtschaftsnahe Tätigkeiten überhaupt berücksichtigt werden sollen. Folgt man der Argumentationslinie, dass das BGGB und die SVV auf die Flächenmobilität und die Reduktion der innerlandwirtschaftlichen Konkurrenz ausgerichtet sind und damit das Strukturleitbild einer professionellen Landwirtschaft verfolgen, spielen landwirtschaftsnahe Tätigkeiten keine Rolle (siehe nächster Abschnitt).

Darüber hinaus spielt auch die Verbindung zu nicht-landwirtschaftlichen Aspekten eine wichtige Rolle. Zentral sind dabei zwei Punkte. Einerseits steht die Raumplanung einer zu breiten Definition des Gewerbebegriffs kritisch gegenüber. Andererseits befürchten die Interessenvertreter des Gewerbes eine Konkurrenzierung der gewerblichen Tätigkeiten (z.B. in Bezug auf touristische Angebote), wenn landwirtschaftsnahe Tätigkeiten vollumfänglich zur Kernlandwirtschaft gerechnet werden (siehe nächster Abschnitt).

Verhältnis Kernlandwirtschaft zu landwirtschaftsnahen Tätigkeiten

Aus den Workshops mit den Expertinnen und Experten sowie dem Workshop mit den Stakeholdern ging hervor, dass ein minimaler Anteil an kernlandwirtschaftlichen Aktivitäten in jedem Fall erwartet wird (siehe auch These m in Weber 2013). Wie hoch dieser Mindestanteil ist, muss daher eine fortlaufende agrarpolitische Diskussion bleiben. Auch eine Anpassung des Betriebsgrössenmasses oder der Umsetzungsvariante würde diese Diskussion erfordern. Denn grundsätzlich betrifft dies die Definition der Höhe der

Berücksichtigung von landwirtschaftsnahen Tätigkeiten: Auch eine Frage der Datengrundlage.

Anteil der Kernlandwirtschaft als Kristallisationspunkt des Agrarstrukturleitbildes.

Schwellenwerte und nicht das Bemessungssystem an sich. Die Herausforderung für die Messung der Betriebsgrösse ist somit nicht das Instrument per se, sondern die Zielsetzung in den Anwendungsbereichen.

In einem zweistufigen System müssten nicht nur die Schwellenwerte, sondern auch das Verhältnis zwischen den Grenzen beachtet werden. Ist die erste Schwelle zum minimalen Anteil der Kernlandwirtschaft hoch und liegt die zweite Schwelle nur unwesentlich darüber, ist eine erweiterte Prüfung unter Umständen ineffizient. Der Fokus auf die Kernlandwirtschaft und damit ein einstufiges Verfahren würde in diesem Fall genügen. Ist die erste Schwelle dagegen tief, ist der Anteil der produktionsorientierten Aktivitäten unter Umständen zu niedrig und Betriebe ohne langfristige landwirtschaftliche Existenz könnten von den Vorteilen des BGGB oder der Strukturverbesserungsmassnahmen profitieren. Dies würde die Kohärenz des Systems, insbesondere mit Blick auf die Raumplanung, reduzieren.

Es bleibt jedoch festzuhalten, dass das Bemessungssystem der Betriebsgrösse nur einen beschränkten Einfluss auf den landwirtschaftlichen Strukturwandel hat. Einerseits ist die Übernahme eines Betriebs zum Verkehrswert immer möglich oder kann unter Einwilligung der Geschwister auch zum Ertragswert erfolgen, ohne dass der Betrieb ein landwirtschaftliches Gewerbe ist. Andererseits hat der auf die Erhaltung möglichst vieler Betriebe ausgerichtete Fokus im alten BGGB nicht dazu geführt, dass der Strukturwandel in dieser Periode langsamer verlief als heute.

Rechtssicherheit

Rechtssicherheit muss gewahrt bleiben.

Der Aspekt der Objektivität bzw. der Einflussmöglichkeiten des Betriebsleiters in einem Betriebsgrössenmass steht in direkter Verbindung zur Rechtssicherheit und zur rechtlichen Gleichbehandlung der Betriebe. Dies ist in der Diskussion um Alternativen zum bestehenden SAK-System zentral. Je höher der Einfluss des Betriebsleiters und je "weicher" die Faktoren in der Beurteilung sind, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass die Gewerbefeststellung angefochten wird und juristisch entschieden werden muss. Insbesondere mit Blick auf die Stellung des landwirtschaftlichen Gewerbes in der Rechtsordnung mit Verbindungen zum Ehegüterrecht, zum Steuerrecht, zum Pachtrecht, zum Erbrecht (Miterben) und zur Raumplanung ist eine Aufweichung der Objektivität unerwünscht. Einzelne Expertinnen und Experten sehen zudem die Gefahr, dass sich die Raumplanung von einer zu breiten Gewerbedefinition abgrenzen und eigene Eintrittskriterien festlegen würde. Dies wäre ein Nachteil für die Landwirtschaft, weil dadurch das Bauen in der Landwirtschaftszone mit einem zusätzlichen administrativen Aufwand resp. zusätzlichen Einschränkungen verbunden würde.

In diesem Kontext spielt auch die Bezeichnung der SAK d.h. die sprachliche Umschreibung eine wichtige Rolle. In den Beschreibungen des Systems wird die SAK oft als Mass für die arbeitswirtschaftliche Betriebsgrösse mit Hilfe standardisierter Faktoren dargestellt (siehe auch Art. 3 Abs. 1 LBV). Aufgrund der vorliegenden Evaluation ist diese Formulierung zu hinterfragen. Das zentrale Element der SAK ist die Standardisierung und nicht die Arbeitswirtschaft. Eine Umschreibung der SAK als "eine Einheit zur standardisierten Bemessung der Betriebsgrösse, zu deren Berechnung Faktoren auf arbeitswirtschaftlicher Grundlage verwendet werden" wäre adäquater. Eine solche Umformulie-

rung macht klar, dass es nicht um den effektiven Arbeitszeitaufwand, sondern um eine objektive Messgrösse geht. Was für Expertinnen und Experten eine triviale Schlussfolgerung sein mag, ist mit Blick auf die politische Umsetzbarkeit eines Systems zur Bemessung der Betriebsgrösse zentral und müsste allenfalls auch in der LBV präzisiert werden. Mit Blick auf die Rechtssicherheit ist ausserdem festzuhalten, dass verschiedene radikalere Schritte wie beispielsweise die Abschaffung der Gewerbegrenze oder die Aufhebung der Strukturverbesserungsmassnahmen mit einzelnen Expertinnen und Experten diskutiert wurden. Die Evaluation dieser sehr weitreichenden Massnahmen wurde im vorliegenden Bericht nicht vorgenommen.

8.2 Kernaspekte einer Weiterentwicklung

Die Beurteilung der verschiedenen Systeme kann keine abschliessenden Empfehlungen liefern, ob und wenn ja welche Alternative zum bestehenden SAK-System umgesetzt werden soll. Einerseits fehlt eine abschliessende Beurteilung durch die Stakeholder. Andererseits müssten verschiedene Aspekte einer konkreten Umsetzung noch vertieft geprüft werden.

Trotzdem lassen sich einige konkrete Schlussfolgerungen ziehen, welche die Kernaspekte einer Weiterentwicklung bzw. Anpassung des SAK-Systems berücksichtigen:

- Das SAK-System ermöglicht eine gute Abgrenzung von Hobby-Betrieben in der DZV. Mit Blick auf die Akzeptanz des Systems wäre es sinnvoll, den Schwellenwert bei starken Sprüngen der SAK-Faktoren nach unten anzupassen, um die unerwünschte innerlandwirtschaftliche Konkurrenz zu reduzieren. Eine Aufweichung der Objektivität ist in Bezug auf die Untergrenze zu vermeiden.
- Für die DZ-Untergrenze kann die Einführung eines Schwellenwerts, der sich direkt auf die Höhe der strukturbezogenen Direktzahlungen bezieht, eine Alternative zum bestehenden SAK-System darstellen. Das würde jedoch bedingen, dass die DZ-Untergrenze als rein administrative Grenze ohne Bezug zu strukturellen Komponenten (d.h. Hobby-Betriebe) interpretiert würde. Vor der Umsetzung dieser Massnahme müsste die Effizienz der Zahlungen an sehr kleine Betriebe im Detail geprüft werden.
- Im Bereich der Obergrenze der Direktzahlungen pro SAK ist eine Anpassung empfehlenswert. Wird eine Obergrenze benötigt, soll sich diese stärker am effektiven Arbeitszeitaufwand orientieren. Dieser könnte auf der bestehenden Datenbasis mit Hilfe eines SAK+-Wertes ermittelt werden. Bei einer Abschaffung der Obergrenze sind alternative Instrumente zur Verhinderung von hohen Direktzahlungen pro Betrieb oder Person zu prüfen.
- Mit Blick auf das zweistufige Verfahren sind im Bereich der Strukturverbesserungsmassnahmen auf der Ebene des unteren Eintrittskriteriums SAK und analog auch bei den sozialen Begleitmassnahmen keine Anpassungen notwendig. Hingegen ist vertieft zu prüfen, ob das Kriterium der Tragbarkeit (2. Stufe) effektiv ist, um die Wirtschaftlichkeit zu überprüfen bzw. sicherzustellen.

Keine Aufweichung der Objektivität in der DZV.

Höhe DZ als Eintrittskriterium für Direktzahlungen prüfen.

Obergrenze DZ pro SAK anpassen.

SVV: Prüfung des Indikators Tragbarkeit.

**Prüfen eines
zweistufigen
Systems für
BGBB.**

- Die positive Beurteilung des SAK-Systems im Anwendungsbereich der SVV könnte als Vorlage für eine Anpassung im BGBB dienen. Ein zweistufiges Verfahren könnte den zusätzlichen administrativen Aufwand begrenzen und gleichzeitig der Ziellücke zum wirtschaftlichen Potenzial der Betriebe entgegenwirken. Auf der ersten Stufe könnte das bestehende SAK-System beibehalten werden (inkl. effektivem Aufwand für Direktvermarktung). Um unternehmerische Betriebe, welche in der Vergangenheit erfolgreich in die landwirtschaftliche Diversifizierung investiert haben, berücksichtigen zu können, ist eine massvolle Senkung des Schwellenwertes für die Gewerbedefinition zu prüfen. Diese Senkung kann in den Kantonen bereits mit dem bestehenden Gesetz (Art. 5 Abs. a BGBB) vorgenommen werden. Auf einer zweiten Stufe könnte eine betriebswirtschaftliche Prüfung durchgeführt werden, welche auf bestehenden Buchhaltungsergebnissen und fixen Indikatoren wie beispielsweise der finanziellen Stabilität basiert. Dabei würden auch die landwirtschaftsnahen Tätigkeiten zum Tragen kommen. Auf eine explizite Berücksichtigung der landwirtschaftsnahen Tätigkeiten im eigentlichen Betriebsgrössenmass kann auf diese Weise verzichtet werden.

**Kohärenz der
Rechtsbereiche
bewahren.**

- Die Kohärenz zwischen den verschiedenen Rechtsbereichen, insbesondere dem RPG sollte erhalten bleiben. Die Anpassungen sollen nicht dazu führen, dass das "Tor zur Landwirtschaft" zu stark geöffnet wird. Dazu sind weitere Abklärungen zur Zahl der durch die Änderungen betroffenen Betriebe notwendig. Insbesondere in Bezug auf die Frage, wie viele Betriebe in der Nähe von einer SAK überhaupt über einen relevanten Anteil an landwirtschaftsnahen Tätigkeiten verfügt.

**Anpassung der
Begrifflichkeit.**

- Der Kommunikation des SAK-Systems sollte grössere Beachtung geschenkt werden. Einerseits um die Änderungen mit der AP 14 - 17 (Harmonisierung SVV-BGBB und Ausdehnung auf Kernlandwirtschaft) stärker hervorzuheben. Andererseits, um die Bedeutung der Objektivität in einem Betriebsgrössenmass zu unterstreichen, allenfalls auch direkt in der LBV.

**Kein Anpassungsbedarf
aufgrund des
Direktzahlungs-
systems.**

- Das bestehende SAK-System bevorzugt gemeinwirtschaftlichen Leistungen, die mit einer extensiveren Landnutzung verbunden sind, weil derselbe Faktor für eine extensive wie auch für eine intensive Bewirtschaftung verwendet wird. Dies gilt in erster Linie für die Biodiversitäts-, aber teilweise auch für Kulturlandschaftsleistungen der Landwirtschaft. Da der Beitrag zur Versorgungssicherheit eng an die landwirtschaftliche Produktion bzw. Fläche gekoppelt ist, wird diese ebenfalls ausreichend im bestehenden SAK-System berücksichtigt. Ob die Leistungen von umweltgerechten und naturnahen Produktionssystemen durch die Standardisierung benachteiligt werden, wurde in dieser Studie nicht untersucht. Die entsprechenden strukturellen Änderungen würden sich aber in der Anpassung an den technischen Fortschritt widerspiegeln. Die Änderungen im Direktzahlungssystem mit der AP 14 - 17 werden daher in der SAK mehrheitlich berücksichtigt.

**Definition des
zeitlichen Anpassungsmechanismus.**

- Der Mechanismus zur Anpassung des technischen Fortschritts sollte auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe festgehalten werden. Eine Lösung auf Gesetzesstufe würde dem Bundesrat die politische Legitimation geben, in einem Bereich die notwendigen Anpassungen vorzunehmen, der für viele Betriebe grosse Auswirkungen hat. Dies könnte helfen politische Blockaden vorzubeugen. Die Anpassung mit Hilfe eines In-

dex des technischen Fortschritts oder einer fixen Anpassung im Rahmen der Agrar-reformetappen wäre eine praktikable und längerfristige Lösung.

- Die laufende Aufnahme von Spezialfällen (Sprossen, Pilze usw.) macht das SAK-System komplex. Gleichzeitig bildet jede Erweiterung einen Präzedenzfall für die Berücksichtigung weiterer Ausnahmen. Mit der Einführung eines zweistufigen Systems für die Anwendungen des BGBB und der SVV könnten diese Spezialfälle analog zur Direktvermarktung behandelt und mit den effektiven Arbeitswänden berücksichtigt werden. Damit liesse sich das System vereinfachen und die politische Stabilität erhöhen.
- Die Definition der Betriebsgrösse in der Gewerbestellung über den Ertragswert würde aus einer normativen Perspektive eine elegante Lösung der Zielkonflikte zwischen Standardisierung und betriebspezifischen Voraussetzungen darstellen. Es wäre in der Überarbeitung der Schätzungsanleitung zu prüfen, inwiefern eine Neuausrichtung als Grundlage für die Nutzung des Ertragswerts als Betriebsgrössenmass dienen kann.

Vereinfachung anstreben statt Ausnahmen ausdehnen.

Ertragswert als Grössenmass im Auge behalten.

8.3 Weitere Schritte

Der vorliegende Bericht beurteilt das heutige System der Standardarbeitskraft SAK zur Bemessung der Betriebsgrösse, prüft verschiedene alternative Betriebsgrössenmasse und diskutiert unterschiedliche Umsetzungsvarianten. Insgesamt zeigt sich, dass das bestehende System der Standardarbeitskraft in Kombination mit einigen gezielten Anpassungen zur Verbesserung der Zielerreichung in den verschiedenen Anwendungsbe-reichen und zur Steigerung der Akzeptanz fortgeführt werden könnte. Dies gerade auch mit Blick darauf, dass keine der geprüften Alternativen wesentliche Vorteile in der Be-messung der Betriebsgrösse mit sich bringt. Gleichzeitig zeigt sich aber, dass alternative Betriebsgrössenmasse durchaus das Potenzial haben, in einzelnen Anwendungsberei-chen eine Vereinfachung und eine Verbesserung der Zielerreichung zu ermöglichen.

Für die weitere Bearbeitung der Thematik stehen folgende Punkte im Vordergrund:

- Es braucht vorerst einen grundsätzlichen Entscheid über die allenfalls weiter zu prüfenden Betriebsgrössenmasse resp. die Umsetzungsvarianten und damit ein Aus-schluss derjenigen Masse, welche aus Gründen der Rechtssicherheit oder der Beein-flussbarkeit nicht in Frage kommen.
- Für allenfalls vertieft zu prüfende Betriebsgrössenmasse ist die Betroffenheit der Betriebe zu analysieren und zu klären, ob bei einer zweistufigen Prüfung allenfalls Ineffizienzen entstehen, indem in der zweiten Stufe nur sehr wenige Betriebe aus-geschlossen werden. Als Grundlage für die Prüfung der Betroffenheit sind die ent-sprechenden Schwellenwerte festzulegen.
- Es muss ein Entscheid über das zu wählende System der Betriebsgrössenbemessung gefällt und eine Prüfung des gesetzlichen Anpassungsbedarfs vorgenommen werden.

9 Literatur und Experten

- Goldenberger M. 2012. Falle "Agrarpolitik 2014-2017" schnappt (langsam) zu. UFA-Revue 9 2012, S. 18-20.
- Hofer E. 2008. Erhöhung der Gewerbegrenze nach Artikel 7 BGGB: Auswirkungen. Blätter für Agrarrecht Heft 3, 42 Jahrgang 2008, S. 235-256.
- Hofer E. 2011. Kommentare zum Art. 7. Das bäuerliche Bodenrecht. S. 213 ff.
- Hofer E. 2013. Anrechnung des gesömmerten Viehs für die Gewerbestellung. Blätter für Agrarrecht 1/2013, S.19-41.
- Koller P. und Wolf F.A. 2013. Mehr Klarheit beim Gewerbebegriff. UFA-Revue 6 2013, S. 14-15.
- Lips M. 2005. Der Einfluss der Standardarbeitskraft (SAK) auf die Wirtschaftlichkeit und ihre Eignung als Eintretenskriterium für einzelbetriebliche Investitionshilfemassnahmen. Studie im Auftrag des Bundesamtes für Landwirtschaft. Agroscope FAT Tännikon.
- Lips M. 2006. Einfluss der Standardarbeitskraft auf das Arbeitseinkommen. Agrarforschung 13(7), S. 290-295.
- Luder W. 2003. Bäuerliche Arbeit: Einheitlicher Standard gesucht. Agrarforschung 10(1), S. 26-31, 2003.
- Luder W. 2004. Bedeutung der Standardarbeitskräfte bei den Direktzahlungen an die Schweizer Landwirtschaft. In (Hrsg.) Schick M.: 14. Arbeitswissenschaftliches Seminar. FAT-Schriftenreihe Nr. 62. S. 137-144.
- Markstein K. 2009. Sind die raumplanerischen Rahmenbedingungen für den Agrotourismus in der Schweiz zu restriktiv? – Ein Vergleich zum benachbarten Alpenraum. Thesis MAS-Programm Raumplanung 2007/09. ETH Zürich. S. 74.
- Schick M. 2008. Vom Arbeitsvoranschlag zur Standardarbeitskraft. ART-Schriftenreihe 7, 2008, S. 103-109.
- Schick M. 2013a. SAK-Faktoren und die Agrarpolitik. Informationstagung Agrarökonomie 5. September 2013.
- Schick M. 2013b. The standard labour unit as a basis for calculating direct payment systems. International Commission of Agricultural and Biological Engineers, Section V. CIOSTA XXXV Conference, Billund Denmark, 3-5. July 2013.
- Schürch D. und Schmid D. 2010. Standardoutput-Koeffizienten für die Schweizer Landwirtschaft. Agrarforschung Schweiz 1 (11-12): 424-429, 2010.
- Weber M. 2013. Förderungswürdige Landwirtschaft Ergebnisse der beiden Anspruchsgruppen-Workshops vom 5. Juni 2013 und vom 10. Juli 2013. Studie z.H. des Bundesamts für Landwirtschaft. S. 34.
- Wolf F. A. 2012. Der Begriff des landwirtschaftlichen Gewerbes im Lichte der bundesgerichtlichen Rechtsprechung. successio 3/12. S. 1-8.

Wolf F. A. 2013. Landwirtschaftliche Gewerbe und Zupacht: Der Gesetzgeber schafft Klarheit zur bundesgerichtlichen Rechtsprechung. Blätter für Agrarrecht. Heft 1/3. Jahrgang 47, S. 43-64.

Zentrale Auswertung von Buchhaltungsdaten, Agroscope ART, Div. Jahrgänge

Konsultierte Expertinnen und Experten (Interviews und Workshops)

Bereich	Institution	Name
Leitung	BLW	Simon Briner Christian Hofer
SAK Definition	Agroscope	Matthias Schick
DZV	BLW	Simon Lanz Simon Hasler
	Kantone	Eric Amez-Droz (JU)
SVV / IBLV	Swissmelio	Beat Ineichen
	BLW	Samuel Brunner Samuel Reusser
	(Berg-)Kantone	Rene Gex-Fabry (VS)
BGBB / LPG	Studer Anwälte	Edi Hofer Franz Wolf
	Treuhand / Beratung	Peter Bütler
	SBV, Treuhand & Schätzungen	Martin Würsch
RPG	ARE	Karine Markstein
	BLW	Jörg Amsler

Teilnehmer Stakeholder Workshop: Heinz Aebersold, Andres Altwegg, Roger Bisig, Georg Bregy, Samuel Brunner, Regina Fuhrer, Yvonne Grendelmeier, Simon Hasler, Thomas Herren, Christian Hofer, Rudolf Horber, Beat Ineichen, Simon Lanz, Roland Lymann, Karine Markstein, Ulrike Minkner, Martin Pidoux, Samuel Reusser.